Série A N° 155

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LES ÉTRANGERS EN SURNOMBRE DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE

(LOI DU 27 SEPTEMBRE 1940)

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE DE LA CONDITION DES ÉTRANGERS EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue

PAR

Léon TER-DAVTIAN
Ex-Lieutenant aviateur de l'Armée active
Ingénieur civil de l'Aéronautique

Jury de la Thèse :

Président : M. Marcel PRÉLOT, *Professeur.*

Suffragants : MM. Paul GEMÄHLING, *Professeur,* Claude THOMAS, *Agrégé.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, Paris, 5e

1942

Les Etrangers en surnombre dans l'Economie nationale

Contribution à l'étude
de la condition des Etrangers en France

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Série A N° 155

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LES ÉTRANGERS EN SURNOMBRE DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE

(LOI DU 27 SEPTEMBRE 1940)

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE DE LA CONDITION DES ÉTRANGERS EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue

PAR

Léon TER-DAVTIAN
Ex-Lieutenant aviateur de l'Armée active
Ingénieur civil de l'Aéronautique

Jury de la Thèse :

Président : M. Marcel PRÉLOT, *Professeur.*

Suffragants : MM. Paul GEMÄHLING, *Professeur,*
Claude THOMAS, *Agrégé.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, Paris, 5e

1942

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 11

PREMIÈRE PARTIE

ENCADREMENT, DÉTERMINATION ET UTILISATION DES ÉTRANGERS SOUMIS A LA LOI DU 27 SEPTEMBRE 1940

CHAPITRE PREMIER. — **L'organisation administrative de l'encadrement** 37

Section I. — Le service central des formations d'étrangers 38

§ 1. — La direction centrale 39

§ 2. — Le groupement 39

§ 3. — Le groupe 40

Section II. — La vie des travailleurs étrangers dans le groupe 41

CHAPITRE II. — **Les étrangers soumis au régime de l'encadrement** 43

Section I. — Première condition : être réfugié 44

Section II. — Deuxième condition : être en surnombre dans l'économie nationale 46

§ 1. — Les étrangers dépourvus de ressources personnelles suffisantes 47

§ 2. — Les israélites entrés en France depuis le 1er janvier 1936. 49

Section III. — Etrangers qui, bien que réfugiés et en surnombre, peuvent ne pas être incorporés 51

CHAPITRE III. — **Le recrutement** 53

Section I. — La Commission d'incorporation 56

§ 1. — Composition de la Commission d'incorporation 57

§ 2. — Fonctionnement de la Commission d'incorporation 57

Section II. — Formalités de l'incorporation 59

Section III. — Passage d'un étranger du régime d'exception au régime de droit commun 59

Section IV. — Recours contre les décisions de la commission 61

§ 1. — Le recours en révision 61

§ 2. — Le recours hiérarchique 61

CHAPITRE IV. — **L'utilisation des travailleurs étrangers encadrés** 63

Section I. — Emploi en formations constituées 63

§ 1. — Constitution des groupes 64

§ 2. — Conditions d'utilisation 65

Section II. — Emploi individuel 66

§ 1. — Le groupe « diffus » 67

§ 2. — Travailleurs étrangers encadrés devant obligatoirement être duffusés 69

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME STATUTAIRE ET CONTRACTUEL DES ÉTRANGERS ENCADRÉS

CHAPITRE V. — **Les étrangers encadrés considérés comme personnes privées** 73

Section I. — Droits acquis des travailleurs étrangers sous l'empire de leur ancienne loi nationale 74

§ 1. — Les principes 74

§ 2. — La preuve des droits acquis 75

Section II. — Loi régissant l'acquisition de nouveaux droits par les travailleurs étrangers encadrés 76

Section III. — Condition du travailleur étranger encadré en France 78

§ 1. — Droits publics 78

§ 2. — Droits privés 78

CHAPITRE VI. — **Les étrangers encadrés considérés comme travailleurs** 82

Section I. — Dispositions de la législation du travail applicables aux travailleurs étrangers encadrés 83

Section II. — Dispositions spéciales aux travailleurs étrangers encadrés .. 85

CHAPITRE VII. — **Le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur** 91

Section I. — Les stipulations du contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur 92

§ 1. — Conditions générales d'emploi 92

§ 2. — Responsabilités en cas d'accidents 93

§ 3. — Dommages causés aux tiers par les travailleurs 93

§ 4. — Salaires 94

§ 5. — Dissolution du contrat 95

Section II. — La nature juridique du contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur 96

§ 1. — Place du contrat dans les diverses classifications 96

§ 2. — Le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur et le contrat de marchandage 98

§ 3. — Le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur est un contrat de travail particulier 100

TROISIEME PARTIE

CARACTÈRES ET ÉVOLUTION DU RÉGIME DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS ENCADRÉS

CHAPITRE VIII. — **Distinction du régime de droit commun des étran étrangers et du régime des étrangers encadrés** 105

Section I. — Domaine d'application du régime d'exception dans l'espace et dans le temps 106

Section II. — Distinction des deux régimes au point de vue des mesures de police 107

§ 1. — L'entrée des réfugiés politiques 108

§ 2. — Distinction des deux régimes au point de vue des mesures réglementant le séjour des étrangers en France 109

Section III. — Distinction des deux régimes au point de vue des mesures réglementant le travail des étrangers en France 114

§1. — La carte d'identité de travailleur 114

§ 2. —L'emploi de la main-d'œuvre étrangère 116

CHAPITRE IX. — **Originalité du régime des travailleurs étrangers encadrés** 120

Section I. — Le régime de travail des travailleurs étrangers encadrés est un régime de travail obligatoire 120

Section II. — Le régime des travailleurs étrangers encadrés se distingue des autres formes de travail obligatoire 123

§ 1. — Le régime des travailleurs étrangers encadrés et les différentes formes de travail obligatoire du passé 123

§ 2. — Les étrangers encadrés et les prisonniers de guerre 125

§ 3. — L'institution des étrangers encadrés et les systèmes contemporains de travail obligatoire 126

Section III. — Le régime des travailleurs étrangers est une institution originale fondée sur une réquisition de personnes 127

CHAPITRE X. — **Evolution du régime des travailleurs étrangers encadrés** 130

Section I. — Origine de la condition d' « étranger contrôlé » 131

Section II. — Le statut d' « étranger contrôlé » s'étend à la plupart des étrangers soumis au régime d'exception 132

Section III. — La condition des étrangers relevant du service social se rapproche de celles des étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940 .. 135

Section IV. — La politique suivie à l'égard de tous les étrangers réfugiés et sans ressources est dirigée par les organes chargés d'appliquer la loi du 27 septembre 1940 139

CONCLUSION 141

ANNEXE 151

BIBLIOGRAPHIE 153

INTRODUCTION

La loi du 27 septembre 1940 sur les étrangers en surnombre dans l'économie nationale prévoit le rassemblement de certains étrangers dans des formations spéciales de travailleurs.

Elle pose ainsi les bases d'une institution nouvelle — celle des travailleurs étrangers encadrés — à l'aide de laquelle le gouvernement du Maréchal Pétain s'efforce, tout en sauvegardant l'ordre public, de procéder à une répartition judicieuse de la main-d'œuvre étrangère disponible en France. Elle constitue en même temps, dans l'ensemble de la législation française sur les étrangers, une innovation très originale.

Jusqu'à la promulgation de cette loi, la législation française était restée plus ou moins fidèle aux idées de liberté individuelle et de liberté du travail. En fait, aucune loi antérieure n'impose, si ce n'est à des individus coupables d'infractions pénales, des restrictions aussi importantes à ces libertés fondamentales.

Pour comprendre les raisons qui ont amené le législateur à édicter une pareille mesure, il est nécessaire de connaître, à la date du 25 juin 1940, d'une part, la composition de la population étrangère en France dont le chiffre était parvenu, à la suite d'une longue et constante immigration, au voisinage de 3 millions, et, d'autre part, la situation du pays après l'Armistice.

A cette date, la France venait de subir une terrible défaite et des dispositions particulièrement énergiques étaient indispensables pour éviter, à tout prix, des désordres intérieurs. Le but essentiel de la loi du 27 septembre 1940 fut ainsi de mettre à la disposition des pouvoirs publics, un moyen de contrôle supplémentaire. Cette préoccupation de renforcer la police de certains éléments étrangers reste encore, à certains égards, la première et la plus importante de toutes, celle qui doit guider l'administrateur dans son application. C'est là, du reste, une idée qui se trouve en harmonie avec les principes d'un gouvernement qui s'est donné pour tâche de renforcer, dans le pays, l'autorité et la discipline.

A côté du désir d'accroître les moyens de contrôle de l'administration se manifeste, dans cette loi, un souci d'ordre économique : au lieu de laisser dans l'oisiveté les étrangers que l'on veut soumettre à une étroite surveillance, elle prescrit de les employer à des travaux utiles. Ainsi espère-t-on alléger les charges d'entretien de ces travailleurs et suppléer en même temps au manque de main-d'œuvre résultant, pour une large part, de l'absence des prisonniers.

***

L'existence sur son territoire d'une population étrangère importante n'est pas un fait nouveau pour la France, qui s'est traditionnellement montrée favorable à l'immigration.

« Les preuves de cette faveur pour l'immigration abondent. Dès 1309, Philippe-le-Bel accorde des privautés aux Portugais qui s'établissent dans les ports français. Louis XI donne toute liberté aux Flamands qui s'installent à la Rochelle, aux Florentins banquiers à Lyon, aux Italiens et aux Grecs attirés pour les soieries de Tours ; Henri IV multiplie les privilèges pour les Hollandais qui s'établissent en Vendée et au Poitou. Colbert donne aux Grecs et aux Arméniens qu'il installe à Marseille le titre de « bourgeois d'icelle ville et tous droits et privilèges et exemptions »[1].

Mais si l'immigration est, pour la France, un fait très ancien, elle n'a pas toujours eu les mêmes caractères. Sous l'ancien régime, les étrangers sont attirés en raison de leurs aptitudes professionnelles spéciales. Ce qu'on recherche parmi eux, ce sont les ouvriers habiles dans des métiers peu connus des Français. C'est là une des manifestations caractéristiques du mercantilisme qui fut la politique économique des grands Rois de France, à partir de Henri IV.

Ce caractère d'immigration spécialisée disparaît, ou tout au moins s'atténue dans une large mesure avec les débuts de l'ère industrielle. Bien des étrangers apportèrent encore, il est vrai, pendant tout le XIX^e^ siècle, et le début du XX^e^, les secrets de leur art et les procédés de fabrication particuliers à leurs pays : il suffirait, pour s'en convaincre, de penser, par exemple, aux apports des frères Wright en matière d'aviation.

1. G. Mauco, *Les étrangers en France*, Paris, 1932.

Mais le caractère dominant de l'immigration depuis un siècle est d'être essentiellement ouvrière.

Ce phénomène, du reste, s'explique, d'une part, par le dynamisme économique du régime industriel et, d'autre part, par la situation démographique particulière de la France.

Depuis le développement de la grande industrie, la population ne dépend plus des subsistances, mais des ressources industrielles et de leurs possibilités d'utilisation.

Permettant le travail et la subsistance à des foules de plus en plus nombreuses et exigeant brusquement une main-d'œuvre considérable, l'essor industriel du XIX^e siècle provoqua, en effet, un accroissement important de la population. L'optimum de peuplement au delà duquel toute augmentation amène un appauvrissement fut reporté fort loin et la loi du rendement non proportionnel, si implacable dans le régime agricole, perdit de sa rigueur dans un régime où, grâce à l'échange, l'homme « peut vivre » non seulement de pain, mais de charbon, de fer, de papier.

Or, en France, par la plus étonnante des oppositions, le développement du régime industriel amena, au contraire, une baisse du taux d'accroissement de la population et, vers la fin du XIX^e siècle, celle-ci devint stationnaire et même déficitaire certaines années.

Ainsi donc, d'une part, l'évolution économique de la France la rend capable de nourrir des masses d'hommes de plus en plus importantes et, d'autre part, au moment même où les besoins de main-d'œuvre se font sentir d'une manière impérieuse, l'insuffisance de la natalité diminue le nombre des travailleurs disponibles. L'immigration apparaît ainsi comme une conséquence naturelle et nécessaire de la sous-natalité.

A celle-ci s'ajoute, surtout depuis le début du XX^e siècle, une autre cause d'immigration, qui est peut-être encore plus déterminante puisque, même en période de chômage intense, où de nombreux Français se trouvent sans emploi, son influence se fait encore sentir[1].

Une certaine main-d'œuvre étrangère reste, en effet, tou-

1. « L'administration délivrait des visas d'entrée en France, aux ouvriers agricoles, même au moment le plus critique de la crise, en dépit de l'étonnement et souvent de l'indignation d'une opinion superficielle ». *Revue d'économie politique*, année 1935, p. 324, article cité.

jours indispensable à l'économie française, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs d'une proposition de loi déposée par MM. de Tastes, Scapini et leurs collègues sur le bureau de la Chambre des Députés :

« Il est à remarquer que, dans certaines industries, la suppression de la main-d'œuvre étrangère constituerait une véritable catastrophe pour l'économie nationale pour cette raison que, dans ces industries, la main-d'œuvre française a disparu ou diminué de façon considérable »[1].

Cette seconde cause d'immigration résulte du phénomène appelé par les sociologues « capillarité sociale ».

C'est par suite de ce phénomène que les gros travaux, ceux jugés inférieurs, les plus rudes ou les plus salissants, sont désertés ; que les terrassements, les travaux publics, les carrières, les mines, ne trouvent plus, en France, la main-d'œuvre nécessaire.

M. Arthur Ramette, dans son discours à la Chambre des Députés, au cours de la séance du 27 novembre 1934, a bien décrit cette évolution.

« Il s'est produit, a-t-il déclaré, un déplacement naturel de la main-d'œuvre française vers les emplois spécialisés. Les ouvriers français, dans un marché où la main-d'œuvre manquait, ont essayé, par tous les moyens, d'acquérir une profession exigeant des efforts physiques moins intenses. Puis, ils ont mis à profit leurs connaissances techniques plus grandes, leur évolution plus poussée, pour se placer, dans l'industrie, à des postes demandant une qualification plus élevée »[2].

Tant qu'il s'est agi de se placer à des postes demandant une qualification plus élevée, on peut dire que la capillarité sociale a eu des effets incontestablement heureux. Mais cette tendance se poursuivant au-delà de ces résultats souhaitables a fini par dégénérer en crainte de l'effort et, de nos jours, à côté et peut-être au-dessus du désir d'exercer un emploi qualifié, se manifeste celui de trouver une tranquillité relative.

C'est ce désir qui a fait l'incroyable fortune des occupations dites « des mains blanches ».

Ces occupations comprennent évidemment en premier lieu

1. *J. off.*, documents parlementaires, annexe 5567, séance de la Chambre des députés du 12 novembre 1931, p. 147.
2. *J. off.*, débats parlementaires, 28 novembre 1934, p. 2726.

des postes de direction. Mais toute direction suppose qu'il y ait un personnel à diriger et la capacité, de la part de celui qui l'exerce, à posséder des vues d'ensemble sur la marche d'un organisme et sur son évolution à venir. Des emplois de cette nature sont par suite forcément en nombre réduit par rapport à l'ensemble de ceux qu'offre une société.

La plupart des occupations des mains blanches se trouvent être des emplois de bureau plus ou moins obscurs mais demandant peu d'efforts physiques. Or, le nombre de ces emplois s'est considérablement accrû. L'inclination traditionnelle des Français à occuper des postes d'Etat ou d'autres administrations y trouve largement son compte ; elle s'accentue même par la facilité qu'elle trouve à se satisfaire. Si, en effet, sous l'Ancien régime, il n'y avait que les fils des bourgeois enrichis par le commerce et l'industrie qui pouvaient se voir acheter un office, de nos jours, de nombreux jeunes gens peuvent acquérir les quelques connaissances nécessaires pour travailler à des écritures.

Quant aux familles, elles en éprouvent beaucoup de fierté et de satisfaction. Nul n'ignore que c'est vers un métier peu salissant et relativement tranquille qu'un père de famille Français — fut-il lui-même ouvrier mineur — oriente son fils généralement unique. Le fils du mineur n'est plus mineur — contrairement au vieux dicton — il préfère un poste de contrôle, ou, s'il est concurrencé par d'autres condidats plus aptes à remplir ce rôle pour lequel il s'était psychologiquement préparé, il va chercher une consolation dans les dossiers d'un bureau quelconque où l'on est assis et chauffé, tandis que des Polonais viennent le remplacer au fond de la mine.

Ainsi par suite du phénomène de la capillarité, les paysans abandonnent le travail de la terre, jugé salissant et socialement inférieur et vont dans les villes. Par suite du même phènomène, l'homme entré dans l'industrie aspire à quitter la mine ou l'atelier pour le bureau et réussit en général à réaliser ce désir, sinon pour lui, du moins pour son fils.

« Les concours pour les petits emplois, tels qu'auxiliaires, classeurs, etc... dans les administrations publiques, voient s'affronter un nombre de candidats qui dépasse 5 à 6 fois le nombre des places offertes »[1].

1. Mauco, *op. cit.*, p. 33.

« L'engouement pour les places d'employés, si humbles fussent-elles, est une des caractéristiques de l'état d'esprit à la fin du XIX^e siècle, et du début du XX^e en France »[1]. Il faut comprendre dans ces catégories professionnelles non seulement les fonctionnaires dont l'accroissement est bien connu puisque leur nombre, de 250.000 en 1851 dépasse aujourd'hui largement le million, mais tous les employés des chemins de fer, des banques, des Compagnies d'assurances et, bien entendu, tous les agents sur contrat de l'Etat qui se multiplient tous les jours.

Ainsi s'est créée une catégorie pléthorique de citoyens qui se placent entre les véritables dirigeants qu'ils aspirent à rejoindre sans que la plupart d'entre eux aient des chances d'y parvenir — et les véritables producteurs qui forment les assises vivantes de la société.

Cette classe intermédiaire, bien qu'elle ne soit pas absolument sans utilité (il faut bien que les cartes d'alimentation soient réapprovisionnées en feuilles de tickets tous les mois) est, en dernière analyse passablement stérile ; s'il est utile d'ouvrir un bureau de la Restauration paysanne, il est infiniment plus utile d'avoir des hommes pour travailler aux champs.

Or, en recrute facilement parmi les Français des employés de bureau ; on recrute beaucoup moins facilement des travailleurs agricoles.

Et c'est ainsi que l'on voit jusqu'à quel point la population française s'est embourgeoisée ; la recherche du moindre effort, le souci de la tranquillité et de la sécurité — bien compréhensible et légitime en principe — le désir de considération, le prestige d'une activité soi-disant intellectuelle et le discrédit du travail manuel sont des tendances dont des esprits pénétrants comme Ed. Demolins dénonçaient déjà le danger à la fin du dernier siècle.

Mais le mal n'a fait qu'empirer : « Ils préfèrent être gardiens de prison ... » s'exclamait un Colonel chargé de la tâche délicate de reclasser les prisonniers rapatriés. Et de fait, cette sorte de tranquillité décorative qu'offre maint « emploi réservé » apparaît à beaucoup de Français comme une place de choix.

Nous ne pouvons, sans dépasser le cadre d'une introduction,

1. Ed. DEMOLINS, *A quoi tient la supériorité des anglo-saxons*, Paris, 1897, Firmin Dodot, édit.

analyser les causes de ce phènomène. D'après Ed. Demolins, qui écrivait à la fin du siècle dernier, il faudrait les chercher dans le système éducatif français « qui fait des fonctionnaires ». Ce qu'il importe ici de retenir, c'est la conséquence inévitable de cette évolution, c'est-à-dire la nécessité de l'immigration.

Cette immigration paraît indispensable non seulement pour que s'exercent dans le pays les activités directement et réellement productrices, mais encore — si paradoxale que cette conclusion puisse paraître à priori — pour diminuer le chômage des Français eux-mêmes. Ceux-ci ont en effet le désir d'être des administrateurs, mais encore faut-il qu'il y ait les masses nécessaires pour que cette administration ait matière à s'exercer.

Les étrangers sont venus combler dans une certaine mesure les vides énormes creusés dans les métiers manuels et toutes les activités productrices qui demandent des efforts notables. Sans eux, la France court, en quelque sorte, le danger de « mourir par la base ». Avoir peu d'enfants, afin qu'ils soient plus riches et occupent une situation sociale plus élevée, c'est un raisonnement qui s'inspire d'un égoïsme à courte vue.

Les lois des migrations humaines, qui sont la réplique de ce qu'est le principe des vases communiquants dans les sciences physiques, sont inexorables. L'insuffisance de la population et la capillarité sociale ne pouvaient avoir pour conséquence qu'une immigration massive.

« Toute la vie du pays, toute son activité économique, se trouva donc, en définitive, affectée par l'esprit calculateur et ambitieux. La population réduite et inférieure aux besoins, se concentrait vers les échelons supérieurs. Les activités les plus directement productives s'en trouvèrent gênées... La tête du pays, s'accrut, se congestionna au détriment du corps... Seule l'introduction d'éléments nouveaux venus de l'extérieur apparaissait comme susceptible d'alimenter à la base l'édifice démographique et économique du pays. Dès lors, l'immigration et une immigration de masse, une immigration essentiellement ouvrière, s'affirmait comme une nécessité ».

Seule, elle pouvait fournir à la France les travailleurs prêts à produire et à rendre possible le rôle de cadres que s'assignait, de plus en plus, sa population restreinte » (G. Mauco, ouvrage cité).

***

L'immigration, nécessité économique constante, finit par devenir une véritable habitude et contribua sans doute dans une certaine mesure à développer l'esprit généreux et accueillant qui est l'un des traits dominants du caractère français.

La France fut ainsi pendant longtemps le pays le plus hospitalier du monde et trouvait dans cette attitude les motifs d'une fierté légitime. Elle voulut, jusqu'à ces dernières années, rester fidèle à cette tradition et c'est pour cette raison quelle fut amenée à pousser l'hospitalité jusqu'à méconnaître ses intérêts immédiats. Alors même que la crise l'obligeait à fermer ses frontières à la main-d'œuvre étrangère, elle accueillit, dans un esprit de haute solidarité humaine, un grand nombre de réfugiés politiques, aggravant ainsi sa propre situation.

Ainsi, la question des étrangers est, pour la France, particulièrement vaste et complexe ; elle touche par certains côtés à l'ensemble de la vie sociale française et, suivant l'expression de M. Oualid, il devient impossible d'en faire abstraction, lorsqu'on étudie chacun des problèmes économiques, politiques, juridiques et sociaux de la France actuelle. Elle n'est, du reste, pas nouvelle et si l'on peut dire que la France, bien qu'étant le plus grand pays d'immigration de l'Europe, « n'a pas eu de politique d'immigration »[1], la complexité de ce problème n'a pas échappé à des esprits avertis.

C'est qu'en France, une politique de l'immigration suppose aussi une politique sociale et une politique de la nationalité.

L'état démographique du pays exige en présence de sa faible natalité, qu'une politique de la nationalité suffisamment souple lui permette d'assimiler certains éléments étrangers résidant sur son sol : tel a été le but de la loi du 10 août 1927 sur la nationalité. Mais cette loi n'a pas résolu tout le problème. Les éléments humains susceptibles de compléter l'édifice social de la France sont les éléments ouvriers, les éléments de masse. Or ces éléments, dans un pays de civilisation plus avancé où l'enseignement primaire obligatoire se continue par un enseignement secondaire gratuit, se mettent rapidement à sentir les

1. Déclaration de M. Amidieu du Clos, dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi tendant à assurer aux travailleurs de nationalité française un droit de priorité sur le travail national. *J. off.*, documents parlementaires, 1931, Chambre des députés, annexe 5566.

effets de la capillarité sociale. Eloigner ces étrangers de l'école qui est l'instrument le plus puissant de l'assimilation, c'est aller à l'encontre de la politique de la nationalité que dictent les nécessités militaires et démographiques de la France. Les y admettre revient à consentir qu'ils ne formeront pas éternellement une classe de la société destinée aux besognes dédaignées.

L'antinomie entre la tendance des Français à s'embourgeoiser et à constituer un peuple de « cadres » et leur conception de la liberté et de l'égalité des hommes, devait ainsi fatalement, à plus ou moins longue échéance, conduire à des situations difficiles. Il n'est pas possible, en effet, d'une part d'accueillir les étrangers pour qu'ils remplissent les vides creusés dans les catégories inférieures de la société et, d'autre part, de rester, en même temps, fidèle à des convictions intégralement démocratiques, au sens actuel de ce mot. Ces convictions commandent de laisser largement ouvertes à tous les voies de l'ascension sociale ; mais alors le but de l'admission des étrangers, qui est de regarnir les classes sociales inférieures et de réserver ainsi aux Français les postes de choix — but vers lequel inconsciemment mais irrésistiblement la société française se trouvait entraînée avant la guerre — ne peut être atteint ; il n'est pas possible de se comporter comme un *Civis Romanus* et de rester fidèle aux idées sociales de la démocratie moderne.

Nous ne nous attarderons pas à la question de savoir si, et dans quelle mesure, la démocratie française semblait, avant la guerre, évoluer vers une démocratie à la façon Athénienne. On sait que dans cette dernière un dixième seulement des habitants, les plus riches et les plus considérés, jouissaient pleinement des droits du citoyen. Retenons seulement que dans le heurt entre les tendances à l'embourgeoisement et le principe de l'égalité entre les hommes, c'est ce dernier qui commença à succomber.

Le premier signe de recul date du décret-loi du 19 juillet 1934 qui établit une distinction entre les Français de naissance et les naturalisés, pour l'accès aux fonctions publiques, en imposant à ces derniers une certaine ancienneté dans la nationalité française [1].

1. En principe 10 ans, mais des atténuations ont été apportées à cette mesure pour des motifs d'intérêt national : c'est ainsi que l'Ecole de l'air recrutait, en 1938, des élèves officiers parmi des naturalisés dont le décret de naturalisation ne remontait pas à plus de 4 ans.

En faisant peser sur les naturalisés une incapacité très étendue, ce décret-loi « a apporté au principe de l'égale admission de tous les Français aux emplois publics une dérogation considérable qui mérite une extrême attention, puisqu'elle va jusqu'à mettre en cause sur ce point la fidélité du droit français moderne à ses origines idéologiques »[1].

Il ne nous appartient pas de dire jusqu'à quel point ces mesures procèdent d'une politique délibérée en vue de constituer, dans la population qui habite le territoire de la France, plusieurs classes rangées dans un ordre hiérarchique. Notons seulement que la loi du 27 septembre 1940 qui fait l'objet de notre étude peut se rattacher, à certains égards, à une idée de hiérarchisation.

Cette loi ne concerne pas les Français[2] mais seulement les étrangers résidant en France. Elle tend à répartir ces derniers en deux classes très différentes et cette distinction est, en fait, fondée sur la fortune.

Mais pour comprendre la genèse de cette loi, qui résulte beaucoup plus des circonstances de l'époque à laquelle elle fut promulguée que des considérations générales qui précèdent, il est nécessaire d'avoir présent à l'esprit, un tableau succint de la population étrangère en France, au lendemain de l'armistice.

Au mois de juin 1940, les étrangers qui se trouvaient sur le territoire de la France pouvaient être classés en trois catégories bien distinctes selon l'époque à laquelle ils étaient arrivés.

Une très grande partie d'entre-eux habitaient en France depuis un temps relativement long ; déjà lors du recensement de 1911, leur nombre s'élevait à 1.132.696, venus, pour la plupart, des pays limitrophes : Belges, Allemands, Suisses, Italiens, Espagnols, quelques Polonais.

A ces nationalités s'ajoutent, aussitôt après la guerre de 1914-18, un grand nombre de Polonais, des réfugiés Russes, chassés par la Révolution bolchévique, et des réfugiés Arméniens qui avaient fui devant les armées rouges lorsqu'elles avaient envahi la petite et éphémère République Arménienne,

1. Duclos, *L'accession des naturalisés aux fonctions publiques*, « *Revue du droit public* », année 1930.

2. D'après une circulaire du 2 janvier 1942, les israélites naturalisés entrés en France deuis le 1er janvier 1936, tombent aussi sous le coup de la loi.

ou qui avaient été déportés en masse par les Turcs dès avril 1915.

Puis, en 1921, le nombre des étrangers atteint 1.550.458 et, à la suite d'efforts méthodiques accomplis par les industriels français, pour recruter de la main-d'œuvre étrangère, s'élève à 2.505.000 en 1926.

Entre 1920 et 1928 il est entré ainsi 907.852 agriculteurs et 1.606.112 ouvriers d'industrie dont 481.516 ont été rapatriés mais dont 1.114.596 sont restés [1].

Tous ces étrangers faisaient partie de l'immigration « normale » ; ils étaient venus à une époque où l'économie française était prospère [2] et avait besoin de travailleurs. Ils avaient pu se créer des situations qui leur permettaient de gagner leur vie plus largement qu'ils n'auraient pu le faire dans leur pays d'origine [3]. Ils exerçaient des métiers vers lesquels les Français ne s'orientaient plus guère et qui, pourtant, sont indispensables à l'économie générale du pays. Leur présence, loin d'être indésirable, était donc, au contraire, fort utile.

Après un ralentissement très sensible dû à la crise de 1926-27, l'introduction de travailleurs étrangers se poursuit jusqu'en 1930 ; la main-d'œuvre introduite ne l'est que par les soins d'organismes officiels, tels que le service de la main-d'œuvre étrangère au ministère de l'Agriculture créé en 1915, et le service de la main-d'œuvre étrangére au ministère du Travail créé en 1917, ce dernier recrutant des travailleurs pour toutes les branches d'activité sauf l'agriculture. Ces services fonctionnaient avec un bureau central à Paris, des bureaux d'immigration aux postes frontières, et des missions à l'étranger. Des sociétés privées contribuaient aussi au recrutement : c'est ainsi que la Société Générale d'immigration a introduit, de 1924 à 1931, plus d'un demi million d'ouvriers de toutes nationalités.

Ces divers organismes concentraient les demandes de main d'œuvre émanant de l'agriculture et de l'industrie et n'admettaient que les étrangers titulaires d'un contrat de travail avant leur entrée en France. Dans cette période, l'accroisse-

1. *Revue de l'immigration*, 1930, p. 13.
2. Exception faite de la courte crise de 1926-27.
3. Bien entendu ceci ne s'applique pas aux intellectuels, mais seulement aux travailleurs manuels qui manquaient considérablement en France.

ment rapide de l'immigration n'est que le signe de la reprise générale des affaires et montre, une fois de plus, à quel point pour un pays relativement pauvre en hommes comme la France celle-ci peut être considérée comme un véritable baromètre de l'activité économique.

Cette vérité, pourtant, va être mise en défaut à partir des années 1930-32, époque à laquelle commencent à arriver les étrangers de la seconde catégorie. Deux phénomènes contradictoires se superposent alors ; d'une part, une crise de chômage sans précédent, et, d'autre part, un nouvel afflux d'étrangers. La coincidence de ces deux phénomènes contradictoires est due à deux événements importants qui allaient avoir des répercussions considérables dans le monde : la crise économique et l'évolution politique de l'Allemagne.

La crise économique atteint la France à l'automne 1930 ; les exportations tombent, les principales industries voient leur activité se ralentir et une crise de chômage très grave succède brusquement à la période où l'on était en quête de travailleurs. Alors qu'en 1929 les services du ministère du Travail avaient introduit 110.871 travailleurs étrangers et ceux du ministère de l'Agriculture 68.450, soit un total de 179.321, à partir du mois d'octobre 1930 non seulement la France n'a plus besoin de travailleurs supplémentaires, mais encore elle commence à avoir un nombre croissant de chômeurs.

Dans la première semaine d'octobre 1930, on compte 1.087 chômeurs secourus [1], dans la première semaine d'avril 1931 on en compte 51.500 et ce nombre atteint 161.773 au mois de décembre. Il sera porté au chiffre exorbitant de 450.000 chômeurs officiellement secourus à la fin de 1935.

« Jamais, écrit M. Oualid [2], notre pays n'avait connu pareille crise d'emploi. La soupape de sûreté de l'arrêt de l'immigration et du refoulement de la main-d'œuvre ne suffisait pas à enrayer l'augmentation du nombre des sans-travail ».

Par rapport à 1931, 20% de la main-d'œuvre qui travaillait en 1930 se trouvait ainsi privée de travail. Or, de nombreux étrangers continuaient à occuper leur emploi ; l'opinion publique, devant cet état de choses qui lui semblait absolu-

1. *Revue d'économie politique*, année 1931, article de M. Ch. PICQUENARD, *Le chômage en France*, p. 319.
2. *Revue d'économie politique*, année 1932, p. 1126.

ment anormal, s'émut vivement et réclama des mesures urgentes pour que tous les emplois disponibles fussent réservés aux Français. On chercha à éliminer les travailleurs étrangers d'abord en les rapatriant — méthode en apparence plus logique mais qui, en fait, ne fut que très peu appliquée[1] — puis le Parlement vota la loi du 10 août 1932 qui prévoit la limitation du nombre des ouvriers et employés étrangers à un pourcentage fixé par décret pour chacune des branches d'industries.

Par suite de cette mesure, un certain nombre d'étrangers perdirent la place qu'ils occupaient dans l'économie française et se trouvèrent sans ressources, mais ils n'en restèrent pas moins en France, ne pouvant aller nulle part ailleurs.

Depuis le 30 janvier 1933, l'Allemagne et, après elle, toute l'Europe Centrale subissent une évolution politique violente, à la suite de laquelle de nombreux réfugiés vont affluer en France : réfugiés antinazis, israélites de toutes nationalités, réfugiés Sarrois, Rhénans, puis réfugiés des Sudètes, de Bohème et de Moravie. Cette évolution de l'Europe Centrale trouva sa réplique en Espagne où la guerre civile eut pour conséquence de faire passer en France plus de 150.000 miliciens. Enfin, l'occupation de l'Albanie nous amena un certain nombre d'Albanais.

Les motifs qui poussent ces étrangers vers la France sont très différents de ceux qui avaient déterminé la venue des immigrants de la première catégorie. La France n'avait pas besoin de travailleurs puisqu'elle même traversait une crise de chômage et avait strictement réglementé l'emploi de la main-d'œuvre étrangère.

D'autre part, les réfugiés qui s'étaient sentis menacés par un régime politique jusqu'à devoir s'expatrier, occupaient en général, dans leur pays d'origine, une situation supérieure à celle de la masse. C'étaient souvent des intellectuels sans être des esprits particulièrement éminents ; ils ne pouvaient donc pas avoir une grande utilité pour la France. C'est dire que tous ces nouveaux venus allaient se trouver dans une situation matérielle difficile, et de fait, il leur fut impossible de se créer des situations stables. La plupart d'entre eux

1. En 1931, il y eut, 90.000 rapatriements mais comme 87.800 nouveaux étrangers étaient introduits la diminution du nombre des étrangers ne fut que de 2.700 (G. Mauco, ouvrage cité, p. 137).

durent se contenter de vivre au jour le jour, obligés d'inventer souvent des moyens nouveaux pour se procurer des ressources.

Les migrations de juin 1940 ne furent, pour certains d'entre eux, que la suite d'une longue série de déplacements qui les avaient fait déferler sur l'Europe sans leur offrir la possibilité de se fixer nulle part. Nombreux étaient ceux qui, selon l'expression de Robert Vaucher [1] se voyant « refoulés dans leur élan vers l'Amérique, assez avare de ses autorisations d'immigration, étaient venus s'accumuler en France, promontoire extrême du continent ».

A ceux-là vinrent s'ajouter, dès le début de la guerre, une troisième catégorie d'étrangers, ressortissants de pays envahis et qui avaient fui devant les armées allemandes : Polonais, Danois, Norvégiens, Hollandais, Belges, Luxembourgeois.

Eprouvés depuis longtemps, ayant acquis cette sorte d'insouciance que donne une longue suite de malheurs et la certitude de n'avoir rien à perdre, les étrangers de ces deux dernières catégories — qui avaient suivi le mouvement général de repli vers le sud de la France — pouvaient constituer des éléments instables et plus difficiles à faire cohabiter avec la population des départements d'accueil.

C'est, du reste, à l'égard des étrangers de cette espèce, qu'une certaine méfiance s'était fait jour depuis quelques années dans l'opinion française. Divers articles publiés dans la presse, certains discours d'hommes politiques, les conversations des particuliers enfin révélaient le désir de voir naître une réglementation permettant un contrôle plus sûr des étrangers, tout au moins de ceux qui, par suite de la date trop récente de leur arrivée, de la modicité de leurs moyens d'existence, ou de la mentalité particulière qui en résulte pouvaient constituer des éléments d'instabilité et d'agitation.

Ce désir n'était pas celui d'un petit nombre de xénophobes, nous pensons même qu'il ne convient pas d'attacher trop d'importance aux violentes campagnes de presse qui éclatèrent parfois et dont les auteurs étaient souvent des publicistes mal informés. Il était celui de la majeure partie de l'opinion, pleinement avertie du grave problème de la démographie française et qui n'entendait nullement renoncer aux traditions

1. *Gazette de Lausanne* du vendredi 14 août 1942. Article intitulé le *Droit d'asile*, tradition chrétienne, tradition française.

d'hospitalité de la France. Elle estimait au contraire que la solution d'un problème présentant une telle importance ne devait pas être laissée au hasard.

Pourtant, malgré ce désir, aucune mesure d'ensemble ayant fait l'objet d'une étude sérieuse n'avait été prise au début de la guerre actuelle.

L'idée de « camp de travail » déjà lancée en 1935, ainsi que le note M. Niboyet [1], n'avait connu que des réalisations fragmentaires.

C'est cette idée qui est reprise dans la loi du 27 septembre 1940. Elle a trouvé, d'ailleurs, un terrain d'autant plus favorable à son plein épanouissement, qu'au lendemain de l'armistice, la tâche la plus urgente du gouvernement fut de maintenir l'ordre.

Après les migrations massives qui avaient affecté toute la population pendant la débâcle, la situation de la France pouvait faire craindre des troubles intérieurs graves. Les administrations, en repli depuis des semaines, ne réussissaient que très imparfaitement à remplir leurs fonctions ; des milliers de Français se trouvaient, dans leur propre pays, transformés en réfugiés harassés, à peine logés et mal nourris ; enfin la rapidité et l'étendue de la défaite militaire faisait naître dans les cœurs une sourde irritation.

Le besoin de chercher à tout prix des responsables, joint au manque de bien-être matériel, risquait de provoquer des manifestations violentes de mécontentement. Ainsi donc, à un moment où, pour essayer de réparer une partie du mal, le calme était particulièrement nécessaire, des désordres pouvaient être redoutés ; par suite, tout ce qui pouvait les susciter ou les accroître devait être combattu sans retard. Le problème de l'ordre revêtait ainsi une importance capitale et se trouvait porté au premier rang des préoccupations des pouvoirs publics.

Nous n'avons pas à retracer ici toutes les causes qui risquaient de troubler l'ordre, ni les diverses mesures qui furent prises [2]. Signalons pourtant qu'il existait, mêlés à la masse

1. *Encyclopédie française*, publiée par la librairie Larousse, 10-12-12.

2. Parmi ces mesures, il est intéressant de noter la création des Chantiers de Jeunesse, pour recevoir les jeunes gens qui n'avaient pas eu le temps, à l'Armistice, de recevoir une instruction militaire suffisante. Notons aussi l'institution de la prime de démobilisation, par suite de laquelle les militaires isolés eurent intérêt à se soumettre à un certain contrôle et à regagner rapidement leurs foyers dans des conditions régulières.

des réfugiés et des militaires, des individus dont le moindre écart de conduite pouvait être ressenti d'une manière particulièrement vive par la population qui penchait vers une certaine xénophobie ; c'étaient certains étrangers sans ressources et qu'aucun pays ne pouvait plus reconnaître parmi ses ressortissants.

Trois catégories d'étrangers se trouvaient dans cette situation.

D'abord, certains étrangers touchés par la loi du 10 août 1932 dont il a été question plus haut.

En second lieu, certains étrangers bénéficiaires du droit d'asile. Le décret du 12 avril 1939 avait étendu à ces derniers les obligations imposées aux Français, en ce qui concerne le service militaire. Par application de ce décret et de décrets ultérieurs, on avait constitué des compagnies de travailleurs espagnols et de prestataires étrangers encadrés par les soins de l'autorité militaire. Un grand nombre de ces compagnies avaient été désorganisées par la défaite et leurs anciens membres se trouvaient éparpillés sur tout le territoire.

La loi du 27 septembre 1940, qui abroge le décret du 12 avril 1939, se substitue à lui en ce qui concerne cette catégorie d'étrangers.

Enfin, les conditions de l'armistice stipulaient que l'armée polonaise et toutes les formations militaires constituées d'étrangers devaient être démobilisées immédiatement. Une nouvelle masse d'hommes allait ainsi se trouver sans moyens d'existence dans un pays subitement appauvri et qu'ils ne pouvaient quitter.

Les pouvoirs publics furent donc amenés à prendre des mesures d'urgence. S'inspirant des mesures prises au moment de l'afflux des miliciens espagnols, ils envoyèrent tous les étrangers, hommes, femmes, enfants, officiers et soldats dans de vastes camps relevant du secrétariat d'Etat à l'Intérieur. Mais si certains éléments de désordre se trouvaient ainsi éliminés, ces dispositions n'en présentaient pas moins des inconvénients graves.

La condition des internés, en raison des circonstances, laissait naturellement beaucoup à désirer. D'autre part, cet état de choses risquait de produire une impression fâcheuse dans les pays neutres où l'on voyait en même temps la façon

dont la Suisse, épargnée par la tourmente, avait réussi à remplir son rôle traditionnel en accueillant généreusement les soldats Français qui avaient passé la frontière.

Le gouvernement commença donc à graduer les mesures de sécurité et de police, selon que les étrangers présentaient plus ou moins de danger pour l'ordre public. Il y eut ainsi, à côté des étrangers internés, ceux qui furent hébergés, et ceux qui se virent imposer une assignation à résidence. Cette réforme était insuffisante ; d'ailleurs, des considérations simplement pratiques faisaient également souhaiter une modification profonde de ce régime. L'entretien de milliers d'internés était assez coûteux et il paraissait inadmissible qu'une fraction importante de la population, composée précisément de ceux qui avaient cherché asile en France, restât à l'écart, non seulement improductive et stérile, mais encore à la charge complète de l'Etat. D'autre part, les efforts du Secrétariat d'Etat à l'Intérieur pour faire travailler d'une manière utile les personnes internées dans les camps, étaient restés pratiquement sans résultat.

Enfin, la situation critique résultant de la pénurie de la main-d'œuvre agricole était devenue encore plus grave du fait de l'absence des prisonniers : un exemple, choïsi entre autres, montre combien cette question est vitale pour la France : le département du Gers, essentiellement agricole, qui comptait 340.000 habitants en 1850, n'en a plus que 190.000 aujourd'hui ; or, sur 6.002 gersois actuellement prisonniers en Allemagne, 5.000 étaient cultivateurs.

Il fallait donc trouver un système plus rationnel. Si, en effet, il pouvait y avoir quelque inconvénient à laisser en liberté les étrangers sans ressources, aucune raison ne poussait à les confondre avec des individus dangereux pour la tranquillité publique et à les enfermer dans les camps du secrétariat d'Etat à l'Intérieur. D'autre part, ces étrangers n'ayant pas été groupés dans un but répressif, mais simplement par mesure de police, il parut sage de les considérer comme des travailleurs d'une espèce particulière et de chercher à les employer à des travaux utiles.

***

La loi du 27 septembre 1940 est sortie de ces préoccupations. Elle est due à l'initiative du secrétariat d'Etat à l'Intérieur et fut promulgué sur l'avis du secrétariat d'Etat à la production industrielle et au travail. Elle reprend le système des compagnies de travailleurs qu'elle refond et généralise.

Ses dispositions essentielles s'inspirent des deux idées maîtresses qui ont déterminé l'attitude des pouvoirs publics à l'égard des réfugiés sans ressources :

1° Renforcer la police de ces étrangers,

2° Utiliser la main-d'œuvre qu'ils représentent.

Pourtant, si ces idées directrices sont claires, les traits caractéristiques du régime d'exception ne ressortent pas d'une manière suffisamment nette des termes de la loi.

La promulgation un peu hâtive de celle-ci n'a pas permis, en effet, l'élaboration d'un texte profondément mûri, de telle sorte que de nouvelles précisions sont toujours nécessaires aux administrations chargées de l'appliquer.

Toutefois, à l'exception de deux ou trois circulaires assez complètes, les nombreuses instructions envoyées en cette matière ne concernent que des points de détail, réglés d'ailleurs avec assez peu de précision. Elles sont par suite souvent comprises et interprétées diversement par leurs destinataires, ce qui conduit à la nécessité d'envoyer des explications complémentaires et l'ensemble de la réglementation revêt, de ce fait, un caractère pléthorique assez confus.

Il nous a paru sans grand intérêt de nous appesantir sur l'interprétation véritable qu'il y aurait lieu de donner à chacun de ces textes, d'autant plus qu'ils semblent tous plus ou moins provisoires ; nous avons préféré chercher cette interprétation dans la moyenne des réalisations pratiques.

Nous plaçant donc à un point de vue strictement objectif, nous avons essayé de décrire la manière dont l'institution des étrangers soumis à la loi du 27 septembre 1940 a été mise sur pied et la manière dont elle fonctionne réellement.

Nous nous sommes inspiré principalement des observations personnelles qu'il nous a été possible de faire lors de visites effectuées auprès des différents groupes de travailleurs étrangers encadrés.

Ces divers groupes, du reste, ne se ressemblent pas tous : tel groupe pratique une discipline presque militaire, tandis que tel autre fonctionne comme un simple office de placement ; tel chef de groupe a accompli, au profit des étrangers qu'il administre, une œuvre sociale considérable, alors que tel autre s'en est remis au service social des étrangers, organisme où règne une extrême confusion, lequel s'est contenté d'envoyer un enquêteur dans les familles de certains étrangers.

Il aurait été fastidieux et sans intérêt de décrire les particularités des divers groupes. Ce que nous avons essayé de faire, c'est de dégager les lignes générales et constantes de l'institution telles qu'elles résultent des réalisations pratiques et ce que nous rapportons ici n'est que le résultat de ces observations.

***

L'étude d'une institution comme celle des travailleurs étrangers encadrés doit être menée en se plaçant successivement à trois points de vue différents.

Le premier point de vue est essentiellement administratif. L'application de la loi du 27 septembre 1940 n'est rendue possible que grâce à certains organes spécialement créés à cet effet. Il importe donc, dès l'abord, de décrire ces organes qui constituent les cadres dans lesquels viennent se placer les étrangers soumis au régime d'exception.

La détermination précise de ces derniers n'est pas moins importante. Seuls, en effet, doivent passer sous le régime d'exception les étrangers qui se trouvent dans des conditions bien définies. Il conviendra par suite d'analyser ces conditions et de montrer comment elles sont interprétées dans la pratique administrative.

Enfin, après avoir tracé les cadres de la nouvelle institution et déterminé les individus qu'elle concerne, il conviendra de préciser les modalités de recrutement et d'utilisation de ces derniers.

Le second point de vue est nettement distinct du premier. Au lieu de considérer les règles relatives à l'encadrement et à l'utilisation des étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940, on peut en effet chercher à connaître la situation de ces derniers après leur passage sous le régime d'exception.

Le passage d'un étranger sous ce régime modifie, en effet, d'une manière très sensible, sa condition juridique. La condition de cet étranger en France n'est plus la même que celle de tous les autres étrangers. Les mesures de surveillance se resserrent autour de lui ; la jouissance de certains droits lui est refusée ; c'est ainsi qu'il n'a pas le droit de libre circulation qui est reconnu à tous les individus résidant sur le territoire. Enfin, s'il est désigné par le terme de travailleur, il n'est pas admis, en principe, à bénéficier de la législation du travail.

Remarquons d'ailleurs que les étrangers qui passent sous le régime d'exception ne sont pas des étrangers ordinaires ; ce sont des réfugiés qui rentrent dans la catégorie générale des apatrides ou heimatlose, c'est-à-dire des personnes « détachées de tout lien de nationalité », selon la définition de Zeballos, ou « dont on ne peut déterminer la nationalité » (Bluntschli).

L'histoire nous apprend que des apatrides ont toujours existé dans le monde, mais leur nombre s'accroît singulièrement aux époques troublées : c'est ainsi qu'après la guerre de 1914-1918, près d'un million et demi de Russes et d'Arméniens, touchés par les dénationalisations massives décrétées par le gouvernement des Soviets (art. 12 ord. de 1924) se trouvèrent dans cette condition.

Bien que la doctrine désapprouve généralement les lois qui créent des heimatlose [1], ces lois n'en existent pas moins et n'en produisent pas moins leurs effets. Leur nombre s'est même considérablement accrû depuis plusieurs années : rappelons celles du 14 juillet 1933 en Allemagne, celle du 16 avril 1933 en Autriche et, plus récemment, en France, la loi du 23 juillet 1940, à la suite de laquelle il y aura, dans le monde, des apatrides Français.

On pourrait peut-être voir là l'indice d'une tendance générale qui amènerait chaque Etat à n'accorder sa nationalité que comme une sorte de faveur, comme jadis certaines villes honoraient une personne en lui concédant le titre de bourgeois. Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur ce point. Signalons pourtant qu'on pourrait trouver une certaine confirmation de cette tendance dans le fait de considérer le retrait de la nationalité française comme une véritable peine dont l'application est prévue dans un nombre croissant de cas.

1. Pillet et Niboyet, *Manuel de droit international privé*, Paris, 1924, p. 49.

Ainsi donc, si la mort civile a disparu de la plupart des législations, la radiation d'un individu de la liste des nationaux d'un Etat a tendance, par contre, à prendre une certaine extension.

Les apatrides sont, parmi tous les étrangers qui résident en France, ceux qui possèdent le moins de droits. Le système de droit international privé français, formule, en effet, une exigence très sévère en matière de condition des étrangers. L'article 11 du Code civil exige la réciprocité diplomatique pour les droits dont les étrangers pourront jouir dans notre pays. Or, les apatrides ne peuvent se prévaloir d'aucun traité international ; la réciprocité diplomatique ne saurait jouer en leur faveur. D'autre part, aucun gouvernement ne se chargerait d'intervenir au cas où leurs droits seraient lésés dans un pays, pour la raison qu'aucun gouvernement n'assume leur protection.

Diverses conventions et divers arrangements internationaux ont été conclus pour fixer leur statut. Mais ces textes, tous conçus dans un style de courtoisie, sont loin de présenter la précision requise de l'inscription législative. Au demeurant, toutes ces conventions « s'interprètent en fonction de la loi nationale de chaque Etat »[1], de sorte que les dispositions prévues n'entrent en application que dans la mesure où elles passent dans la législation positive d'un pays donné. Or, la législation de chaque pays a des sources d'inspiration beaucoup plus impérieuses que les conventions internationales ; les lois sont bien souvent dictées par les nécessités nées des circonstances ; c'est le cas de celle du 27 septembre 1940, dont les dispositions tiennent d'autant moins compte de considérations étrangères aux intérêts immédiats de la France, qu'elle concerne des individus dont aucun Etat n'assume la protection.

Cette circonstance laisse donc une extrême liberté aux pouvoirs publics pour fixer les conditions dans lesquelles pourront séjourner et travailler en France, les étrangers soumis au régime d'exception.

Il n'est par suite, pas sans intérêt d'analyser la condition de ces étrangers au double point de vue des droits de la per-

1. Bartin, *Caractère des sources du droit international privé*, « *Journal de droit international* », année 1927.

sonne et des droits du travailleur. Cette analyse toutefois ne serait pas complète sans un examen attentif du contrat qui les place à la disposition de leur employeur. Si, en effet, la position de ces étrangers est purement statutaire vis-à-vis de l'Etat, elle peut être considérée comme étant contractuelle, du moins à certains égards, vis-à-vis de leur employeur. Une étude spéciale du contrat doit donc logiquement compléter celle du statut des travailleurs étrangers encadrés.

A un troisième point de vue, enfin, on peut chercher à déterminer la nature du régime d'exception ainsi que les lignes générales de son évolution.

L'étude de la constitution administrative du régime et du statut des étrangers encadrés montre que le régime d'exception constitue un système de contrôle particulier du séjour et de l'activité de certains étrangers en France. Toutefois, il se distingue nettement, d'une part du régime de surveillance rigoureuse établi à l'égard des individus dangereux pour l'ordre public et d'autre part, du régime de droit commun relatif à tous les étrangers.

Dans les premiers temps d'application de la loi une certaine confusion a pu exister entre ses dispositions et les mesures prescrites par d'autres textes visant l'assignation à résidence ou l'internement des étrangers indésirables.

A l'heure actuelle, la distinction entre camp d'internement et groupes de travailleurs étrangers est définitivement établie. Les camps d'internement reçoivent des individus qui ont, en général, fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou qui ont encouru une condamnation en France. L'envoi dans un de ces camps est par conséquent une mesure de répression qui ne concerne pas les étrangers ne faisant l'objet d'aucun renseignement défavorable. Or, seuls, ces derniers sont touchés par la loi du 27 septembre 1940.

Si la différence entre camp d'internement et groupes de travailleurs est parfaitement claire, certaines explications sont nécessaires pour établir la distinction entre le régime d'exception et le régime de droit commun. Nous nous attacherons donc à établir cette distinction aussi bien en ce qui concerne les conditions de séjour qu'en ce qui concerne les conditions de travail des étrangers encadrés.

Le contrôle sévère qui s'exerce sur ces étrangers se complète

par une réglementation spéciale de leur travail : ils n'ont le choix ni de leur employeur, ni du lieu de leur emploi ; ils n'ont pas, davantage, le choix de la nature de leur occupation. Ils sont astreints à travailler à la tâche que l'administration juge utile de leur assigner et dans les conditions qu'elle fixe d'une manière unilatérale. Ils peuvent, d'autre part, être déplacés d'un point à un autre du territoire, dans le seul intérêt de la production et sans tenir aucun compte de leurs convenances personnelles.

Ainsi donc, ces étrangers ne jouissent pas de cette double prérogative que toutes les Constitutions, après la guerre de 1914-1918 avaient voulu garantir aux hommes : « la liberté de choisir leur demeure et leur profession »[1].

On peut dès lors se demander si cette absence totale de liberté du travail, assortie d'importantes restrictions à la liberté individuelle et à certains droits, ne fait pas du régime d'exception un régime de travail forcé ou obligatoire, comparable à ceux dont l'histoire, aussi bien que les temps présents, nous offrent des exemples.

C'est ainsi que se pose la question de savoir quelle est la nature véritable du régime des travailleurs étrangers encadrés.

Il n'entre pas dans nos intentions d'examiner ce point d'une manière approfondie ; du reste une étude sérieuse de cette question est encore impossible à l'heure actuelle, car l'institution des étrangers encadrés n'a pas atteint encore sa forme définitive. Elle n'a cessé d'évoluer depuis le jour de sa création et l'évolution déjà considérable qu'elle a subie ne semble pas encore terminée.

La création des groupes de travailleurs étrangers répond, ainsi qu'il a été dit plus haut, à deux préoccupations principales : celle de maintenir l'ordre public et celle d'utiliser, d'une manière profitable pour l'économie nationale, certains étrangers réfugiés et dépourvus de ressources. La première de ces préoccupations a conduit à édicter des mesures de police ; la seconde, à chercher les moyens d'accroître le rendement de cette nouvelle catégorie de travailleurs.

Or, si le maintien des étrangers rassemblés en unités homogènes facilite leur surveillance, il n'est pas particulièrement favorable à leur rendement économique.

1. Constitution chinoise de 1923.

Ainsi, la seconde des préoccupations initiales, par une sorte de réaction, pousse à modifier, dans certains cas, les mesures inspirées par la première.

Un moyen terme semble avoir été trouvé entre les exigences de la police et les besoins de l'économie nationale, sous la forme du statut de « l'étranger contrôlé », c'est-à-dire de l'étranger incorporé dans un groupe de travailleurs et détaché ensuite individuellement de ce groupe dans une entreprise déterminée.

Toute l'évolution du régime d'exception se caractérise par l'extension de ce statut.

D'une part, en effet, parmi les étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940, on voit croître le nombre de ceux qui sont employés individuellement. La plupart des réformes et des améliorations introduites dans le régime ont du reste été faites à l'intention des travailleurs « diffusés ».

D'autre part, le régime d'exception semble devoir s'étendre à tous les étrangers réfugiés et dépourvus de ressources. Cette extension est d'ailleurs nécessaire pour aboutir à une construction logique. La loi du 27 septembre 1940 n'organise pas, en effet, un service de prestations temporaires. Elle fixe le statut de toute une partie de la population étrangère résidant en France ; il n'y a donc pas lieu de soustraire à son empire les femmes, les jeunes gens et les hommes âgés de plus de 55 ans. Certains indices font dès à présent pressentir que la réglementation concernant les réfugiés indigents tend vers une certaine unification.

Ainsi, d'une série de mesures prises sous la pression des nécessités, on est en voie de passer à l'organisation d'un régime plus stable qui englobera toute la partie de la population étrangère constituée par les réfugiés dépourvus de ressources. Il y a là une tentative de solution intéressante d'un des problèmes qui, selon M. Robert Vaucher « se posent âprement aux dirigeants actuels de la France »[1].

1. *Gazette de Lausanne* du 14 août 1940, article cité.

PREMIÈRE PARTIE

Encadrement, détermination et utilisation des étrangers soumis à la loi du 27 septembre 1940

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ENCADREMENT

Les étrangers soumis au régime d'exception institué par la loi du 27 septembre 1940 sont rassemblés dans des formations spéciales qui portent le nom de groupes. Ces groupes sont chargés de l'administration des incorporés, de leur affectation à divers travaux et de leur surveillance pendant le travail.

L'organisation des groupes s'inspire directement de l'organisation militaire. Il n'y a là rien d'étonnant lorsqu'on songe que les formations de travailleurs étrangers sont les héritières des compagnies de travailleurs Espagnols et d'étrangers prestataires constituées précédemment. Ces dernières étaient formées et encadrées par les soins de l'autorité militaire dont elles relevaient directement.

Lorsque ces formations passèrent du ministère de la Guerre à celui du Travail, rien ne fut changé à leur organisation et les nouveaux groupements se constituèrent sur le même modèle.

L'organisation militaire présente, en effet, un avantage appréciable qu'il est extrêmement utile de conserver ; elle est indépendante de l'administration du territoire. Cette absence de liaison organique avec l'administration territoriale confère aux groupes une très grande mobilité ; ils deviennent ainsi susceptibles de se déplacer en bloc avec leurs cadres pour être affectés à chaque instant au travail le plus utile pour l'économie du pays. C'est ainsi que, pendant la période des vendanges de nombreux groupes occupés à des travaux de forestage, ont été temporairement dirigés vers les régions vinicoles. D'autre part, cette façon de procéder donne une grande souplesse à leur emploi, et permet, le cas échéant, de les retirer sans heurt du marché du travail et de les conserver comme une

réserve de main-d'œuvre. Leur chômage momentané présentera alors le minimum d'inconvénients pour l'ordre public, puisque les travailleurs encadrés seront entretenus d'une manière plus économique que ne l'aurait permis le paiement d'allocations de chômage et continueront à rester soumis à une surveillance très stricte.

Les groupes reçoivent leurs directives d'un organisme central, le service des formations d'étrangers, dont il convient de connaître la constitution, avant d'étudier l'administration des travailleurs à l'intérieur du groupe lui-même.

Section I

Le service central des formations d'étrangers

La loi du 11 octobre 1940, relative à l'utilisation des travailleurs sans emploi institue, auprès du ministère de la Production industrielle et du Travail [1], un service « chargé d'organiser l'emploi de la main-d'œuvre momentanément privée de travail ».

Ce service, dirigé par le secrétaire général à la main-d'œuvre, porte le nom de Commissariat à la lutte contre le chômage. Le commissaire à la lutte contre le chômage est assisté, pour toutes les questions de son service se rapportant à la zone non occupée, d'un commissaire adjoint.

D'autre part, par application de l'article 4 de la loi du 11 octobre 1940, tous les organismes chargés d'un service d'encadrement de la main-d'œuvre tombent sous l'autorité du commissaire et sont groupés, au sein du commissariat, dans e service de la main-d'œuvre encadrée.

Le service central des formations d'étrangers fait partie de ce dernier service, lequel comprend, en outre, le service de la main-d'œuvre nationale encadrée ainsi que les services de la main-d'œuvre Nord africaine et indochinoise.

Ainsi placé dans le cadre du ministère du Travail, le service central des formations d'étrangers se présente sous les traits d'un organisme dont les attributions sont exclusivement

1. Depuis que le ministère du travail a une existence indépendante, l'organisme chargé de l'utilisation des chômeurs relève naturellement de lui.

d'ordre économique ; il serait simplement chargé d'organiser l'emploi d'une des catégories de main-d'œuvre disponibles en France.

Mais nous savons qu'il n'en est rien et que des liens très étroits existent entre lui et le ministère de l'Intérieur, qui tient à exercer une surveillance stricte sur les éléments encadrés.

L'organisation territoriale de ce service, calquée sur la nouvelle organisation administrative, tend à faciliter cette action.

C'est ainsi que le service des formations d'étrangers est articulé en six groupements dont chacun contrôle un certain nombre de groupes.

§ 1. — *La direction centrale.*

La direction centrale se compose d'un chef de service, d'inspecteurs et d'un ensemble de bureaux administratifs dont la description n'offre aucun intérêt particulier.

Son rôle consiste essentiellement à envoyer des instructions aux groupes sur la manière d'administrer et d'utiliser les travailleurs incorporés. Elle est également chargée de l'administration du personnel qui forme les cadres des groupes et des groupements. Ce personnel ne comprend aucun fonctionnaire et se recrute sur titres, généralement parmi d'anciens militaires, conformément aux stipulations d'un décret en date du 29 novembre 1940.

Entre la direction centrale et les groupes, la liaison se réalise par l'intermédiaire des groupements.

§ 2. — *Le groupement.*

Le territoire métropolitain non occupé est divisé en six groupements dont les sièges sont, en général, situés dans les mêmes villes que ceux des préfectures régionales : Marseille, Lyon, Toulouse, Montpellier, Limoges, Châtel-Guyon (pour la région de Clermont-Ferrand).

Le groupement n'est pas une unité plus importante que le groupe par les effectifs qu'il comporte, comme le régiment est plus important que le bataillon. Il ne possède même aucun effectif propre. Il est essentiellement un organe de commandement, sorte d'état-major, constitué d'un chef de groupe-

ment, de personnel de bureau et d'un service administratif dirigé par un trésorier.

Le chef de groupement a des attributions analogues à celles d'un commandant de région militaire, aussi bien quant aux questions relatives au personnel d'encadrement des travailleurs étrangers que pour celles qui concernent le stationnement et l'installation matérielle des groupes, leur entretien et leur emploi.

En ce qui concerne l'emploi des travailleurs étrangers, il se tient en liaison constante avec les services de l'intendant aux affaires économiques. Mais son action ne se borne pas là. Il cherche aussi, directement, auprès de certains organes administratifs comme la mission de restauration paysanne ou le service des ponts et chaussées et même auprès d'entreprises importantes, des possibilités de placement de la main-d'œuvre qu'il dirige.

Dans le cadre des instructions reçues du commissariat, il met à la disposition des services publics, ou des entreprises privées qui en font la demande, les groupes nécessaires, après s'être assuré auprès du préfet et du service de l'inspection du travail que l'emploi de cette main-d'œuvre n'est pas de nature à porter préjudice à l'emploi de la main-d'œuvre française.

Afin qu'il puisse exercer ce contrôle, les contrats passés par les chefs de groupe avec les utilisateurs de la main-d'œuvre étrangère encadrée sont soumis à son approbation.

§ 3. — *Le groupe.*

Le groupe est une unité comprenant environ 250 hommes. Il est subdivisé en sections de 50 hommes dans le but de faciliter le maintien de la discipline et la surveillance et d'en permettre l'emploi en fractions plus réduites. Son encadrement comprend un chef de groupe, un ou deux adjoints et des surveillants-chefs ou surveillants. En fait, il est le même que celui d'une compagnie dans l'armée de l'armistice.

Il est doté, d'autre part, d'un bureau chargé des diverses écritures ayant pour objet l'administration des travailleurs. Ce bureau tient tous les contrôles nominatifs, établit les titres de congé et de permission, s'occupe de l'hospitalisation des malades et entretient la correspondance avec les employeurs.

A côté des groupes de type normal, il existe sur le territoire de chaque groupement un groupe dit disciplinaire dont la constitution est la même ; quant à son rôle, il est indiqué par son appellation.

Toute la vie et toute l'activité des étrangers encadrés se déroulent au sein des groupes qui forment les véritables cadres de la nouvelle institution.

Section II

La vie des travailleurs étrangers encadrés dans le groupe

La vie des travailleurs étrangers dans le groupe est réglée suivant le même rythme que celle des soldats dans une formation. Les chefs de groupe qui sont tous d'anciens officiers de carrière appliquent plus ou moins les règlements militaires sur le service intérieur, tant en ce qui concerne l'organisation de la vie matérielle que la discipline.

Les hommes sont logés soit chez l'habitant, soit dans des locaux ou casernements mis à la disposition des groupes par l'Etat ou les employeurs, suivant les termes du contrat d'embauchage.

Une instruction du 15 février 1941 donne des règles détaillées sur les modalités d'occupation des locaux destinés aux étrangers encadrés.

La même instruction fixe aussi les règles concernant l'habillement, le couchage, le chauffage et l'éclairage des travailleurs qui peuvent être fournis soit par l'employeur, soit par l'administration. Les divers travaux nécessaires à l'entretien des locaux et aux services généraux du cantonnement sont exécutés selon le système des corvées.

Enfin, en ce qui concerne l'alimentation, une « prime » est également prévue, calculée par travailleur et par jour ; les groupes constituent des ordinaires selon les règles générales en vigueur dans l'armée.

Le commandant de groupe peut autoriser certains travailleurs à ne pas vivre à l'ordinaire. Cette autorisation est accordée d'emblée aux travailleurs dits « diffusés » dans les condi-

tions que nous étudierons en décrivant les méthodes d'utilisation des travailleurs étrangers encadrés.

Tout ce règlement, on le voit, est étroitement inspiré des règlements militaires.

Quant au maintien de la discipline, là encore on suit les pratiques militaires des récompenses et des punitions.

Les étrangers encadrés peuvent être l'objet de diverses sanctions telles que l'isolement dans une chambre ou l'envoi dans un groupe disciplinaire où le travail est pénible et dont « les cadres sont particulièrement choisis »[1].

En cas de sabotage ou de malfaçon, des prélèvements peuvent être effectués sur leurs gains.

La sanction la plus grave qui puisse les frapper est la remise à l'autorité administrative, autrement dit au service des étrangers de la préfecture qui les dirige sur un camp d'internement.

Toutes ces sanctions s'appliquent en cas de manquement aux règles de la dissipline du groupe et sont pononcées, sur l'avis du chef de groupe, par le commandant du groupement.

L'instruction du 15 février 1941 précise que, pour les crimes et délits de droit commun, « les travailleurs étrangers sont soumis à la juridiction des tribunaux civils »[1].

Les récompenses consistent essentiellement en quelques faveurs qui sont toujours des permissions de s'absenter, permissions de 24 heures ou de la journée, lorsque les nécessités du service ou de la surveillance ne s'y opposent pas.

Telle est, sommairement décrite, l'organisation chargée de l'encadrement des étrangers que la loi du 27 septembre 1940 fait passer sous le régime d'exception.

1. Instruction du 15 février 1941.

CHAPITRE II

LES ÉTRANGERS SOUMIS AU RÉGIME DE L'ENCADREMENT

L'article 1er de la loi du 27 septembre 1940 détermine les étrangers soumis au régime d'exception :

« Les étrangers du sexe masculin âgés de plus de dix-huit ans et de moins de cinquante cinq ans, pourront... être rassemblés dans des groupements d'étrangers, s'ils sont en surnombre dans l'économie nationale et si, ayant cherché refuge en France, ils se trouvent dans l'impossibilité de regagner leur pays d'origine.

« Sous réserve des formalités réglementaires, ils conservent la faculté d'émigrer dans un pays étranger ».

Ce texte de base a été complété par la circulaire du 2 janvier 1942 du ministre de l'Intérieur, relative aux israélites entrés en France depuis le 1er janvier 1936, y compris ceux de ces derniers qui auraient acquis la nationalité française.

Il ressort du second alinéa de l'article 1er que le régime d'exception s'applique seulement aux étrangers qui restent sur le territoire de la France, mais comme l'émigration comporte des formalités longues qui n'ont pas toujours la certitude d'aboutir, le fait d'avoir entrepris des démarches pour quitter la France n'est nullement de nature à dispenser certains étrangers de l'incorporation.

Toutefois, il leur est permis de poursuivre leurs démarches et de quitter ensuite le territoire lorsqu'ils se trouveront en possession de toutes les pièces et de tous les visas nécessaires pour se rendre dans un pays étranger.

Tant qu'ils résident en France, ils sont soumis à la réglementation relative au séjour des étrangers et, s'ils se trouvent dans les conditions telles que c'est le régime d'exception qui

doit leur être appliqué, ils tombent sous l'empire de ce dernier régime.

Ces conditions, d'ailleurs, se réduisent à deux : il faut d'abord qu'il s'agisse d'un étranger réfugié ; il faut ensuite que ce réfugié soit en surnombre dans l'économie nationale.

La réunion de ces deux conditions étant indispensable pour entraîner l'incorporation, il convient de préciser l'une et l'autre.

Section I

Première condition : être réfugié

Certains étrangers, en se présentant à la frontière française pouvaient, en déclarant qu'ils étaient des réfugiés politiques, être admis sur le territoire de la France et obtenir le bénéfice du droit d'asile. Il existe pourtant en France, beaucoup d'étrangers qui n'ont fait aucune déclaration de cette nature et qui n'en doivent pas moins être considérés comme des réfugiés au sens de la loi du 27 septembre 1940.

Celle-ci ne donne pas d'ailleurs une définition générale du réfugié. Elle désigne simplement comme devant être rassemblés dans des groupements, les étrangers qui, ayant cherché asile en France... ne se trouvent pas dans la possibilité de regagner leur pays d'origine. En fait les pouvoirs publics ont admis la définition qu'ont successivement adoptée les divers arrangements internationaux en cette matière.

La convention relative au statut international des réfugiés signée à Genève le 28 octobre 1933 et ratifiée par la France le 3 novembre 1936 renvoie purement et simplement à la définition du réfugié qui se trouve dans les arrangements du 5 juillet 1922, 31 mai 1924, 12 mai 1926 et 30 juin 1923 et qui est la suivante :

« Toute personne d'origine Russe ou Arménienne, qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection de l'Etat auquel elle appartenait et qui n'a pas acquis ou ne possède pas une autre nationalité ».

Il est évident que cette définition peut être appliquée à toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité d'origine

et qui se trouvent dans le même cas. Du reste, une résolution du Conseil de la Société des Nations en date du 7 juin 1928 (5e session) prévoit implicitement cette extension lorsqu'elle admet que d'autres catégories de réfugiés peuvent bénéficier des dispositions prises en faveur des réfugiés Russes et Arméniens ; il s'agit en l'espèce des Assyriens, Chaldéens et assimilés. Des résolutions ultérieures ont recommandé l'extension de cette définition aux réfugiés Sarrois et aux réfugiés d'Europe Centrale.

Il résulte de ces divers textes que la qualité de réfugié se caractérise essentiellement par l'absence d'un lien quelconque avec un Etat politique.

Tel est le cas, en premier lieu, des originaires d'un Etat avec le gouvernement duquel ils ont rompu, en droit ou en fait, toute relation. C'est dans ce cas que se placent de nombreux étrangers d'origine russe, arménienne, allemande, espagnole, italienne.

« Toutefois, pour reprendre les termes d'une circulaire interministérielle [1], en ce qui concerne les Italiens se trouvant dans cette situation, il n'y a pas lieu, dans les circonstances actuelles, de les incorporer dans ces formations ».

Se trouvent également dans la situation de réfugiés bénéficiaires du droit d'asile les ressortissants de pays qui subissent actuellement le protectorat de droit ou de fait d'autres puissances et qui ne veulent pas reconnaître cet état de choses ou ont été proscrits par la puissance protectrice.

C'est le cas, notamment, de la plupart des Polonais et Tchécoslovaques, de certains Belges, Hollandais, Luxembourgeois Danois, Norvégiens, Lettons, Esthoniens, Lithuaniens, Albanais, Grecs et Yougoslaves.

1. Circulaire du ministre secrétaire d'Etat à l'Intérieur et du secrétaire d'Etat au Travail du 28 novembre 1941, relative à la main-d'œuvre étrangère en France, qui reprend et met à jour la circulaire du ministre de l'Intérieur du 31 décembre 1940 sur l'application de la loi du 27 septembre 1940.

Section II

Deuxième condition : être en surnombre dans l'économie nationale

S'il est relativement facile de définir les étrangers réfugiés, la question de savoir quels sont, parmi les réfugiés, ceux qui se trouvent en surnombre dans l'économie nationale, soulève des difficultés assez sérieuses.

Remarquons d'abord que l'expression « en surnombre » est une expression impropre. Elle laisse supposer que ces individus n'ont effectivement aucune place dans l'économie du pays. Or, d'après les rapports adressés à la direction des services agricoles par les missions de restauration paysanne, il existe au moins une branche particulièrement vaste de l'activité nationale, qui est encore déficitaire en main-d'œuvre. Cette branche n'est autre que l'agriculture. Nous lisons, en effet, dans une circulaire du commissaire à la lutte contre le chômage, datée du 4 avril 1941, ce qui suit :

« Le ministre de l'Agriculture vient d'attirer mon attention sur la situation extrêmement critique qui résulte de la pénurie de main-d'œuvre agricole, pénurie qui était déjà sensible avant la guerre, mais que l'absence des prisonniers rend actuellement dramatique ». Cette pénurie est même, en réalité, beaucoup plus grave que ne l'indiquent les statistiques, car la femme d'un prisonnier ne s'inscrit pas toujours sur les listes de demande d'ouvriers agricoles, et préfère restreindre son exploitation.

Des travaux importants existent donc, auxquels les étrangers incorporés peuvent être et sont effectivement employés. Du reste, s'il n'en était pas ainsi, pourquoi les pouvoirs publics se seraient-ils avisés de constituer les groupes de travailleurs ? Ils auraient pu simplement retenir les étrangers inutiles dans les camps d'internement, et toute l'organisation qui fait l'objet de notre étude n'aurait plus de raison d'être.

C'est donc dans un sens très spécial qu'il faut entendre l'expression « en surnombre dans l'économie nationale ». La circulaire du 28 novembre 1941 apporte sur ce point certains éclaircissements dont la nécessité était apparue dès les premiers mois d'application de la loi.

Le caractère essentiel qui rend un réfugié « en surnombre » dans l'économie nationale au sens de la loi du 27 septembre 1940 est l'absence de ressources régulières.

§ 1. — *Les étrangers dépourvus de ressources personnelles suffisantes.*

Doivent être considérés comme étant en surnombre, en premier lieu, les étrangers qui ne possèdent pas de « ressources personnelles »[1] suffisantes ou qui ne reçoivent pas de moyens d'existence de « leurs proches parents » (père, mère, frère ou sœur)[1].

Ainsi donc les ressources d'un étranger doivent être personnelles ou provenir des membres de sa famille. Par suite, des secours qui lui seraient versés par des organismes charitables ou par la Légation du Mexique[2] ne pourraient pas être pris en considération pour le dispenser de l'incorporation dans un groupe de travailleurs étrangers.

D'autre part, ces ressources doivent permettre de subvenir « en totalité »[3] à l'entretien de l'étranger et à celui des personnes normalement à sa charge. Mais alors se pose la question d'évaluer avec quelque précision le montant des ressources indispensables pour subvenir à cette « totalité » des besoins.

En principe, c'est aux préfets qu'il appartient, compte tenu des contingences locales, de désigner les individus qui doivent être qualifiés d' « indigents ». Pourtant la circulaire du 28 novembre recommande de se référer aux barèmes relatifs aux allocations de chômage et de ne considérer comme « indigents » que les étrangers dont les ressources sont inférieures au montant de ces secours.

L'expérience a révélé qu'en général, les étrangers tendent à gonfler le chiffre de leurs revenus et à exagérer leurs moyens d'existence afin d'échapper à l'incorporation. Une circulaire du commissaire adjoint à la lutte contre le chômage est donc venue prescrire des règles strictes pour l'évaluation de ces moyens d'existence.

1. Circulaire du 28 novembrz 1942.
2. La légation du Mexique distribuait des secours à de nombreux espagnols mais en retour exigeait d'eux des services incompatibles avec la sécurité nationale française.
3. Circulaire du 28 novembre 1942.

Elle précise, en particulier, que ce sont les revenus et non des prélèvements quelconques sur le capital, qui doivent entrer en ligne de compte. Elle ajoute que les capitaux producteurs de revenus doivent être placés soit dans une banque, soit chez un notaire [1].

D'autre part, les revenus ainsi calculés seront comparés aux allocations de chômage auxquelles l'étranger aurait pu prétendre s'il était admis à en bénéficier.

Dès que ces allocations se trouvent inférieures au montant des revenus, l'étranger est automatiquement considéré comme étant « en surnombre » dans l'économie nationale.

Enfin les ressources personnelles doivent être obtenues d'une manière régulière.

Par suite, tomberont sous le coup de la loi les étrangers qui exercent, irrégulièrement, une profession de salarié ou de non salarié.

Les ressources que ces personnes peuvent ainsi se procurer, bien que suffisantes, ne peuvent pas être considérées comme étant régulières. Tel est le cas des étrangers non titulaires d'une carte d'identité de « travailleur » ou de ceux qui sont employés dans une profession ou un département où leur carte d'identité ne leur permet pas d'occuper un emploi rémunéré. Tel est également le cas des étrangers dont l'autorisation de travail est arrivée à expiration.

Cette disposition ne concerne pas, bien entendu, les étrangers qui ont sollicité, dans les délais prescrits par la réglementation en vigueur, le renouvellement de leur carte d'identité de travailleur ou du récépissé en tenant lieu, à moins que leur demande de renouvellement n'ait fait l'objet d'un refus.

Ainsi les étrangers qui occupent un emploi, en violation des règles relatives aux cartes d'identité de travailleurs, tombent sous le coup de la loi du 27 septembre 1940. Le même sort doit naturellement être réservé à ceux que la législation sur la protection de la main-d'œuvre nationale met dans l'impossibilité d'exercer un emploi.

Un certain nombre d'étrangers, bien que munis d'une carte de travailleur, se trouvent contraints au chômage par suite

1. Remarquons que cette clause est pratiquement illusoire. Une même somme d'argent, qui passe de l'un à l'autre, pouvant encore servir à dispenser de l'incorporation ou à amener la libération de plusieurs étrangers successivement.

des pourcentages prescrits par les décrets et arrêtés [1] qui ont suivi le loi du 10 août 1932.

La circulaire du 28 novembre 1941, prévoit donc que doivent être également considérés comme en surnombre des étrangers inscrits dans un office de travail depuis plus de trois mois et qui ne paraissent pas pouvoir reprendre place à brève échéance dans la production.

Enfin, sont en surnombre dans l'économie nationale, les étrangers, même pourvus d'une carte d'identité de travailleur et occupant un emploi, lorsque la validité de leur carte est inférieure à un an et que les étrangers en question sont entrés « récemment » en France, soit après le 17 juillet 1936 pour les Espagnols, et le 10 mai 1940 pour les réfugiés d'une autre nationalité.

§ 2. — *Les israélites entrés en France depuis le* 1er *janvier* 1936.

Depuis un communiqué de l'Amiral de la Flotte, Vice-président du Conseil, publié dans la presse le 10 décembre 1941, la liste des personnes devant être incorporées dans les groupes de travailleurs se trouve encore allongée. Désormais, tous les israélites entrés en France depuis le 1er janvier 1936 doivent être incorporés dans les groupes de travailleurs. La circulaire du 2 janvier 1942 ayant pour objet d'assurer l'application de cette décision précise d'autre part :

« Cette mesure vise non seulement les israélites étrangers, mais encore ceux qui, depuis leur arrivée dans notre pays, ont acquis la nationalité française »

Ici, deux remarques supplémentaires paraissent utiles.

Il est évident, d'abord, que par « israélites étrangers » seuls les israélites apatrides se trouvent visés ; ceux qui jouissent effectivement de la protection de leur pays d'origine ou d'un autre Etat étranger sont dispensés de cette mesure.

En second lieu, seuls les israélites dépourvus de moyens d'existence au sens de la loi du 27 septembre 1940, doivent faire l'objet de l'incorporation.

1. La loi du 27 août 1940 dispose que pour l'application de la loi du 10 août 1932, de simples arrêtés du ministre du Travail se substitueront aux décrets qui étaient antérieurement nécessaires.

Dès lors, il semble que le nombre des personnes à incorporer soit loin de subir l'accroissement qu'on aurait pu prévoir.

En effet, les israélites apatrides dépourvus de ressources tombaient déjà, en tant qu'étrangers en surnombre dans l'économie nationale, sous le coup de la loi du 27 septembre 1940.

Seuls les israélites entrés depuis le 1er janvier 1936 et naturalisés français semblent donc constituer la nouvelle catégorie d'individus à incorporer.

Réduite à ce rôle par trop modeste, la circulaire du 2 janvier 1942 n'aurait que très peu d'intérêt. En réalité, son influence sur le recrutement des groupes de travailleurs est plus grande, car si elle n'augmente pas sensiblement le nombre des individus astreints au rassemblement dans des groupes spéciaux, elle fixe aux préfets un ordre d'urgence. La loi prescrit en effet que les individus à incorporer « pourront » seulement l'être ; or, il incombe aux services de la préfecture de dresser la liste des personnes qui doivent se présenter devant la Commission d'incorporation. Il y a là la marque très nette du caractère de police qui est, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, à l'origine de la loi.

La circulaire du 2 janvier 1942 est une mesure de police générale relative aux israélites entrés en France depuis le 1er janvier 1936. Elle ne concerne pas seulement les juifs dépourvus de ressources. Elle édicte, à l'endroit des israélites entrés depuis cette date, mais pourvus de ressources suffisantes, certaines dispositions qui sortent du cadre de ce travail [1].

En ce qui concerne les israélites sans ressources, le principal objet de la circulaire est d'amener les préfets à procéder à leur incorporation « par priorité sur tous les autres étrangers en surnombre dans l'économie nationale ».

D'autre part, un ordre d'urgence se trouve établi entre les israélites eux-mêmes. Doivent d'abord être incorporés les étrangers, en commençant par ceux qui sont entrés en France pendant l'année 1940 pour finir par ceux qui sont arrivés en 1936. Puis, les israélites entrés en France depuis le 1er janvier 1936 qui ont été naturalisés français.

1. Les israélites de cette catégorie doivent être envoyés dans des centres tels que la Bourboule ou le Mont-Dore ; la validité de leurs titres de séjour est limitée au canton dans lequel est situé le Centre. Les intéressés assurent à leurs frais leur logement et leur subsistance. Les propriétaires doivent, sous peine de réquisition, accepter cette clientèle.

Section III

Etrangers qui, bien que réfugiés et en surnombre, peuvent ne pas être incorporés

Si le fait d'être réfugié et en surnombre place un étranger dans les conditions requises pour faire l'objet d'une incorporation dans un groupe de travailleurs, ces conditions ne sont que des conditions nécessaires. Elles n'entraînent pas d'emblée l'incorporation.

Des considérations d'une nature toute différente ont en effet conduit les pouvoirs publics à admettre un certain nombre d'exceptions.

En premier lieu, il n'a pas paru souhaitable d'imposer d'office l'incorporation à ceux qui avaient rendu des services militaires à la France.

En conséquence, la circulaire du 28 novembre 1941 déclare que les étrangers remplissant l'une des conditions nécessaires pour être incorporés ne pourront l'être que s'ils le demandent expressément, lorsqu'ils ont servi pendant trois mois ou pris part à des combats : soit sous nos drapeaux, par engagement à la Légion étrangère, ou dans les formations de marche de volontaires étrangers, ou par conscription, en vertu de l'article 3 de la loi du 31 mars 1928, s'ils sont apatrides, soit dans les armées ex-alliées, pendant les guerres de 1914-1918 et 1939-1940.

Les étrangers dont le père ou le fils a servi dans ces conditions bénéficient également de la faculté de n'être incorporés que sur leur demande.

D'autre part, la circulaire du 28 novembre rappelle qu'il n'y a pas lieu d'incorporer les Italiens. Au sujet de ces derniers, une circulaire du ministre de l'Intérieur du 10 octobre 1940 avait donné aux préfets des instructions qui demeurent encore valables.

Les Italiens dangereux pour l'ordre public doivent être signalés d'urgence au ministre de l'Intérieur qui se charge de demander leur rapatriement à la Commission d'armistice de Turin. Quant aux Italiens en surnombre dans l'économie nationale même réfugiés, ils peuvent demander à regagner leur pays d'origine sous les auspices de la commission d'armistice.

Ils peuvent aussi demander à se rendre dans un autre pays. Dans ce cas, c'est le Consulat des Etats-Unis du Brésil qui devra leur délivrer un titre de voyage.

Ajoutons enfin, en terminant, que l'incorporation ne devant avoir en principe aucun caractère répressif, les individus dangereux pour l'ordre public se trouvent exclus des groupes de travailleurs. Ils sont envoyés dans un camp d'internement.

CHAPITRE III

LE RECRUTEMENT

Avant de décrire les modalités actuelles du recrutement des travailleurs étrangers encadrés, il n'est pas sans intérêt de retracer l'évolution qui s'est produite en cette matière depuis le début de l'institution.

Au moment de l'armistice, il restait encore un certain nombre d'anciennes compagnies de travailleurs espagnols et de prestataires étrangers encadrés militairement qui n'avaient pas été dispersés par la défaite. En exécution d'une convention intervenue le 8 août 1940 entre les administrations de la Guerre et du Travail, ces compagnies passèrent à partir du 1er octobre 1940 du ministère de la Guerre à celui de la Production industrielle et du Travail et furent placées avec la dénomination de groupes de travailleurs étrangers, sous le contrôle d'agents civils relevant de ce dernier département ministériel.

A côté de ces groupes qui étaient tout formés, d'autres se recrutèrent, dès la promulgation de la loi du 27 septembre 1940, dans les camps d'internement. Nous avons exposé dans notre introduction comment les pouvoirs publics, après avoir rassemblé un grand nombre d'étrangers dans des camps de diverses natures [1] avaient été amenés à constituer des groupes de travailleurs avec la main-d'œuvre ainsi disponible. C'était là, du reste, une simple répétition des mesures prises au moment de l'arrivée des miliciens espagnols après la guerre civile.

Les étrangers qui se trouvaient dans les camps d'internement étaient tous, en fait, des individus qui, s'étant signalés aux services de la police par une activité irrégulière quelconque avaient fait l'objet d'un internement administratif.

1. « Le Massila » ancré au large de port de Marseille et à bord duquel avaient été enfermés 6 à 7 mille étrangers de toutes nationalités, raflés par la police, a fourni les effectifs de certains groupes cantonnés dans les Bouches-du-Rhône.

Or, d'autres catégories d'étrangers, auxquels on ne peut rien reprocher sinon leur indigence, tombent également, sous l'avons vu, sous le coup de la loi du 27 septembre 1940, et doivent, par suite, entrer dans le régime d'exception.

Pourtant cette loi ne prévoit aucun mode précis de recrutement. L'article 3 qui traite de cette matière s'exprime ainsi :

« Le ministre de l'Intérieur, qui pourra, à cet égard, déléguer ses pouvoirs aux préfets, désignera les étrangers appelés à faire partie des groupements définis à l'article 1er ».

D'autre part, l'article 1er dispose :

« Les étrangers... pourront, aussi longtemps que les circonstances l'exigeront, être rassemblés dans des groupements d'étrangers ».

Par suite, lorsqu'il s'est agi de recruter les effectifs des groupes de travailleurs, non plus parmi les internés des camps de concentration, mais par incorporation directe des étrangers soumis à la loi, ce recrutement a continué à se faire au moyen d'opérations de police, comme dans le cas de l'internement administratif. La seule différence était qu'au lieu d'être dirigés sur un camp d'internement, les étrangers étaient envoyés dans un groupe de travailleurs.

Cette différence, du reste, échappait très souvent aux intéressés. Elle est en outre peu consistante en dernière analyse, car dans les deux cas, il s'agit en fait, d'opérations de même nature. L'article 2 de la loi est très clair à cet égard : le préfet, lorsqu'il désigne les étrangers à incorporer, agit au nom du ministre de l'intérieur, bien que cette incorporation se fasse au profit du commissariat à la lutte contre le chômage, c'est-à-dire, en définitive, du ministère du Travail.

Mais si l'incorporation est au fond une mesure de police, elle est une mesure de police particulière : elle a pour objet non pas d'arrêter des délinquants, mais de mettre au travail des individus que l'indigence pourrait pousser à des excès.

L'application d'une pareille mesure qui entraîne une modification profonde de la situation des particuliers doit être entourée de certaines précautions élémentaires. Il semble, par suite, légitime, d'accorder quelques garanties aux intéressés quant à la régularité des conditions dans lesquelles la loi leur est appliquée et de prévoir, par conséquent, des recours contre toute application injustifiée des dispositions en vigueur.

C'est là une nécessité qui procède du respect de la personne humaine, mais c'est aussi un principe de bonne politique. Une mesure aussi grave doit s'appliquer en effet dans des conditions précises, étudiées de telle sorte que soit atteint le but visé par les pouvoirs publics lors de son élaboration. Ce but étant la sauvegarde d'un bien supérieur qui est l'ordre public, il importe de bannir toute application irrégulière qui constituerait un abus et, par là-même, irait à l'encontre des intentions du législateur.

Si « une dure nécessité a poussé la France, elle-même touchée par le malheur, à porter de graves atteintes à la liberté de mouvement et de travail de certains étrangers »[1], notre pays a tout intérêt à ce qu'il ne résulte de l'application des mesures prévues, aucune vexation inutile.

L'incorporation, mesure grave pour les individus qui la subissent, préoccupe également les services chargés d'utiliser les travailleurs ainsi recrutés et qui doivent par suite, prendre en considération la capacité de travail des incorporés.

Il convient donc, de s'assurer lors de l'incorporation, des aptitudes physiques de chaque étranger. D'où la nécessité d'un contrôle médical.

La connaissance exacte de l'état physique des incorporés est en effet très précieuse. Grâce au contrôle médical, il devient possible de demander à chacun un travail qu'il peut accomplir sans préjudice pour sa santé. A un point de vue différent, mais qui a son importance si l'on pense au peu de faveur dont jouit le régime d'exception, le contrôle médical permet de déceler et de combattre, dans une certaine mesure, la paresse et la mauvaise volonté de certains étrangers encadrés.

Telles sont les considérations qui ont amené les ministres de l'Intérieur et du Travail à préciser les modalités d'application de la loi du 27 septembre 1940 par la circulaire interministérielle du 29 novembre 1941. Celle-ci refond entièrement la matière de l'incorporation.

En premier lieu, elle institue une Commission d'incorporation. Désormais, si le principe demeure que les étrangers à incorporer dans les groupes de travailleurs doivent être désignés par le préfet, cette désignation n'interviendra qu'après l'avis de cette Commission.

1. *Documents français*, juin 1932, p. 20.

En second lieu, elle fixe les formalités d'incorporation, et prévoit les conditions dans lesquelles les étrangers soumis au régime d'exception peuvent être replacés à nouveau sous le régime de droit commun.

Enfin, elle institue un certain nombre de recours contre toute application irrégulière de la loi.

Section I

La commission d'incorporation

La Commission d'incorporation est un organisme dont le rôle consiste essentiellement à apprécier sur le vu des dossiers établis par les services de la préfecture, si les étrangers dont il s'agit doivent tomber sous le coup de la loi du 27 septembre 1940 et être incorporés.

Elle se prononce aussi lors de la mutation d'un étranger du régime de droit commun au régime d'exception.

Ses pouvoirs, toutefois, sont assez modestes et ne vont guère au delà de ceux que possède une Commission consultative d'experts ; et, si elle doit être obligatoirement consultée chaque fois que le préfet se propose de procéder à une incorporation, c'est à celui-ci que revient le droit de prendre une décision définitive.

Pour établir un plan d'incorporation rationnel, les préfets devraient être en possession de la liste de tous les étrangers bénéficiaires du droit d'asile résidant dans leur département. Or, depuis le dénombrement qui avait été prescrit par la circulaire du ministre de l'Intérieur du 5 août 1939, en application du décret-loi du 12 avril 1939 sur les prestations dues par les étrangers bénéficiaires du droit d'asile, aucune opération d'ensemble n'est venue tenir à jour les listes constituées alors.

Quelques opérations de recensement des étrangers qui tombent sous le coup de la loi du 27 septembre 1940 ont bien été effectuées, mais il serait exagéré de dire qu'il existe, à l'heure actuelle, un dénombrement complet de tous les étrangers de cette catégorie.

Les incorporations sont décidées en pratique, soit pour des raisons d'opportunité pour manifester la résolution des pou-

voirs publics de maintenir l'ordre, soit pour renforcer l'effectif des travailleurs de la terre dans les périodes de crise, soit enfin en exécution d'instructions reçues du ministre de l'Intérieur. Nous avons déjà rencontré un exemple de ces instructions dans la circulaire du 2 janvier 1942, invitant les préfets à procéder par priorité à l'incorporation des israélites, même naturalisés français.

C'est donc le préfet, à la suite d'instructions reçues ou sur son initiative personnelle, qui décide d'incorporer.

Mais alors qu'auparavant cette décision emportait d'emblée le passage de l'étranger sous le régime d'exception, depuis la circulaire du 28 novembre 1941, cette décision revient à présenter simplement un étranger devant la commission d'incorporation.

Ainsi donc, malgré ses pouvoirs assez modestes, la Commission d'incorporation a introduit par son existence même un changement notable dans les pratiques antérieures et il ne paraît pas sans intérêt d'étudier la composition et le fonctionnement de cet organisme.

§ 1. — *Composition de la Commission d'incorporation.*

La composition de la Commission d'incorporation est déterminée par le rôle qu'elle est appelée à jouer. Outre le délégué du préfet, président, elle comprend, d'une part, un représentant du commissaire spécial et, d'autre part, un représentant de l'inspecteur divisionnaire du travail et de la main-d'œuvre.

A côté d'eux, siègent un médecin du service médical du commissariat à la lutte contre le chômage, le chef du groupe « départemental » des formations d'étrangers et le délégué départemental du service social des étrangers.

Depuis une circulaire en date du 26 mai 1942, le représentant, dans le département, de la mission à la restauration paysanne, peut également siéger à la commission.

§ 2. — *Fonctionnement de la commission d'incorporation.*

La Commission d'incorporation se réunit lorsqu'elle est convoquée par les services de la préfecture « en principe une fois par mois » dit la circulaire qui poursuit :

« Il vous appartiendra exceptionnellement de différer la réunion de cette commission, à condition que s'il en est ainsi, les différents fonctionnaires désignés pour en faire partie soient consultés sur le cas de chacun des étrangers susceptibles d'être incorporés, ou qui l'ont déjà été pendant le mois précédent et que le procès-verbal de la réunion suivante de la commission fasse mention des avis exprimés par chacun de ses membres et des décisions prises »

Ainsi donc, si une certaine latitude est laissée aux préfets quant aux dates de convocation de la Commission, celle-ci se réunit en fait chaque fois que le nombre de dossiers établis est suffisant pour motiver une convocation.

Les décisions de la Commission portent essentiellement sur des dossiers dressés par les services de la préfecture « à moins, dit la circulaire que vous estimiez opportun de convoquer ces étrangers devant cet organisme ».

Ce « vous » de la circulaire désigne le préfet à qui elle est adressée. Il en résulte que la Commission n'a pas le droit de convoquer les étrangers devant elle ; en fait, les étrangers sont rarement convoqués.

Sur le vu des dossiers dressés par les soins de la préfecture, la Commission détermine d'abord si les étrangers proposés à l'incorporation sont des réfugiés indigents. Elle détermine ensuite si les intéressés remplissent les conditions physiques nécessaires pour être soumis au travil obligatoire.

L'avis de l'expert médical influe, d'une part, sur l'affectation de l'étranger à tel ou tel groupe, suivant le travail plus ou moins pénible qui s'y accomplit, et d'autre part, sur le sort réservé aux étrangers indigents qui sont inaptes à tout travail, étant malades, infirmes ou incurables.

Pour ces derniers, des centres spéciaux ont été créés par le ministère de l'Intérieur et gérés par le service social des étrangers. La condition des étrangers qui résident dans ces centres sera examinée plus loin (Cf. 3e partie, chap. X, section III).

Section II

Formalités de l'incorporation

Les formalités de l'incorporation traduisent les changements intervenus dans le statut juridique de l'incorporé.

D'une part, il se trouve dessaisi de son titre de séjour, s'il en possédait un. Il se peut du reste qu'il n'en ait jamais été muni et que ce soit justement l'absence de ce titre qui ait conduit les pouvoirs publics à envisager son incorporation.

Le document qui lui permettra désormais de prouver son identité est une fiche spéciale, dite fiche d'identité de travailleur étranger, portant sa photographie et divers renseignements le concernant. D'autre part, il est affecté à un groupe de travailleurs.

Section III

Passage d'un étranger du régime d'exception au régime de droit commun

Il n'existe aucune précision quant à la durée du service qu'un étranger tombant sous le coup de la loi doit effectuer dans une formation. Par suite, aucune mesure générale de libération n'est prévue. Signalons enfin que certains étrangers — tels les militaires des armées étrangères constituées en France — ne se sont jamais trouvés sous le régime de droit commun. Dès leur démobilisation, ils ont été affectés soit dans des camps d'internement, soit dans des compagnies de travailleurs.

Un certain nombre de cas de libération sont toutefois admis par les instructions en vigueur. Les étrangers qui bénéficient de ces mesures passent alors d'un régime à l'autre.

La circulaire du 28 novembre 1941, qui est en somme la charte du régime d'exception, a été ainsi amenée à fixer la procédure et les conditions de cette opération.

Exception faite pour quelques cas simples où la décision du

préfet est suffisante, tel que celui d'un incorporé qui demande à aller s'employer dans l'exploitation d'un membre de sa famille, c'est à la Commission d'incorporation qu'il appartient de se prononcer sur cette mutation.

Celle-ci est saisie à cet effet, soit par le préfet lui-même, soit par l'inspecteur divisionnaire de la main-d'œuvre, soit par le chef de groupe départemental, soit par le délégué du service social des étrangers.

La libération ne peut être accordée qu'aux étrangers qui ont obtenu un contrat de travail régulier, d'une durée minima d'un an, visé favorablement par les services de la main-d'œuvre. Elle est, du reste subordonnée à l'autorisation de résidence que doit accorder le préfet du département sur lequel est situé le lieu d'emploi éventuel.

Toutefois ces conditions ne sont pas suffisantes. La Commission n'examine favorablement que le cas des étrangers qui remplissent l'une ou l'autre des conditions suivantes :

D'abord, s'ils se trouvent dans un groupe de travailleurs en dépit de services militaires qui seraient de nature à les dispenser de l'incorporation.

Ensuite, s'ils ont servi dans un groupe de travailleurs pendant plus d'un an et y ont donné toute satisfaction.

Il est à remarquer que dans le premier cas, où l'incorporation a été effectuée à tort, la libération ne doit néanmoins pas être prononcée de plein droit, c'est du moins ce que décide une circulaire du 26 mai 1942.

Lorsque la Commission a exprimé un avis favorable au sujet de la libération d'un travailleur, le préfet prononce cette libération. Dès lors l'intéressé est remis en possession de son titre de séjour, ou d'une nouvelle carte d'identité qui est obligatoirement une carte de travailleur et est dirigé sur son lieu d'emploi ; désormais il jouit du statut des étrangers en résidence libre sur le territoire.

Section IV

Recours contre les décisions de la commission

Deux sortes de recours sont prévus contre les décisions de la Commission. Le recours en révision et le recours hiérarchique.

§ 1. — *Le recours en révision.*

Lorsqu'un étranger a été incorporé contrairement aux dispositions en vigueur, la Commission d'incorporation peut être à nouveau saisie de son cas.

L'initiative du recours en révision appartient d'abord à l'étranger intéressé.

Mais cette initiative appartient aussi à « l'un des services compétents ». Il faut entendre par là d'une part, les services de police, d'autre part, ceux de l'inspection du Travail et enfin le service social des étrangers.

§ 2. — *Le recours hiérarchique.*

La circulaire du 28 novembre 1941 autorise le recours hiérarchique dans trois cas :

1° Un désaccord se produit au sein de la Commission, en ce qui concerne l'incorporation d'un des étrangers en cause ;

2° Une ambassade ou un consulat proteste contre l'incorporation d'un étranger qu'elle déclare appartenir à sa nationalité.

3° Un étranger débouté de son recours en révision auprès de la Commission d'incorporation estime néanmoins ne pas devoir être soumis aux dispositions de la loi du 27 septembre 1940.

Le recours hiérarchique s'exerce alors dans les conditions habituelles. Un dossier de recours est dressé par les services de la préfecture et envoyé au ministère de l'Intérieur à la direction générale de la police nationale-direction de la police du territoire et des étrangers.

Que doit comporter ce dossier ? D'abord le procès-verbal de la séance pendant laquelle la décision a été prise concernant l'intéressé.

Mais comme le procès-verbal porte toujours que la décision est prise « à l'unanimité étant entendu que tous les membres présents ont voix délibérative »[1], il est recommandé aux services de la préfecture de faire figurer dans le dossier les avis motivés émis par chacun des membres de la Commission.

En fait, il semble que la possibilité d'un recours en révision reste dans le domaine de la théorie car nous n'en saurions citer aucun cas concret.

1. Circulaire du 26 mai 1942.

CHAPITRE IV

L'UTILISATION DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS ENCADRÉS

Tous les étrangers qui passent sous le régime d'exception sont astreints à l'obligation de travailler. Les services chargés de leur administration et de leur encadrement ont également pour tâche, ainsi qu'il a été dit plus haut, de veiller à leur utilisation.

Ce sont ces services qui, après avoir trouvé les employeurs, mettent la main-d'œuvre à leur disposition suivant les modalités prévues dans un contrat spécial.

Les deux méthodes d'emploi des travailleurs étrangers encadrés que l'on rencontre dans la pratique sont, d'une part, l'utilisation collective et, d'autre part, l'utilisation individuelle.

Section I

Emploi en formations constituées

L'emploi des travailleurs étrangers encadrés en formations constituées, est le mode d'utilisation qui fut prescrit à l'origine. Il correspondait en effet au but que se sont proposé les auteurs de la loi du 27 septembre 1940 : utiliser une masse d'hommes dont le maintien dans une situation permettant une stricte surveillance est jugé nécessaire, de manière à rendre leur entretien aussi léger que possible pour les finances publiques.

Pour atteindre ce but, il convient de constituer les groupes

d'une manière judicieuse et de déterminer les règles de leur emploi.

§ 1. — *Constitution des groupes.*

L'instruction du 15 février 1941 déclare que c'est le ministre du Travail qui donne les directives générales pour la constitution des groupes et que ceux-ci sont formés « à la diligence des commandants de groupement ». Elle précise que la constitution des groupes répond à un but précis qui est de « fournir à l'économie nationale des équipes de travailleurs utilisables ».

Nous avons vu plus haut (Chap. Ier, Sect. I, § 3) la composition des groupes. Nous nous proposons ici de préciser les deux idées essentielles qui président à leur constitution, savoir : satisfaire aux nécessités professionnelles et aux nécessités locales.

Les groupes sont donc constitués, en premier lieu, pour fournir des équipes de travailleurs aux principales branches d'activité ; d'où une sorte de classement des incorporés dans les grandes catégories professionnelles qui intéressent l'économie nationale : c'est ainsi qu'ont été formés des groupes de mineurs, de bûcherons, de terrassiers, d'agriculteurs, d'ouvriers du bâtiment.

Lorsque toutes les ressources professionnelles sont épuisées, les travailleurs restants sont formés en groupes de manœuvres non spécialisés. Dans ce cas encore, les commandants de groupement cherchent à avoir des groupes présentant une certaine homogénéité au point de vue des aptitudes physiques de leurs membres. Les principaux types de groupes ainsi constitués sont les groupes de manœuvres de force et les groupes de manutentionnaires.

En second lieu, pour permettre l'adaptation de cette main-d'œuvre aux besoins locaux, il a été admis qu'un groupe d'une certaine catégorie professionnelle puisse être utilisé en fractions.

Ces fractions ne sont autres que les différentes sections qui constituent le groupe ; elles sont commandées par un chef de section et présentent une certaine cohésion à l'intérieur du groupe, il est par suite facile de les affecter séparément à des chantiers voisins.

§ 2. — *Conditions d'utilisation.*

D'après l'article 2 de la loi du 27 septembre 1940, il incombe au ministre du Travail de fixer les règles d'emploi des groupes de travailleurs étrangers. Ces groupes peuvent ainsi soit être utilisés directement par le commissariat à la lutte contre le chômage, soit être mis à la disposition d'autres départements ministériels ou d'entreprises privées.

D'autre part, l'article 4 de la même loi déclare : « les étrangers affectés à ces groupements ne percevront aucun salaire, ils peuvent recevoir éventuellement une prime de rendement ». Il en résulte que la main-d'œuvre représentée par les groupes de travailleurs étrangers serait appelée à être une main-d'œuvre particulièrement bon marché.

Or, on conçoit les inconvénients que peut présenter l'existence d'une masse relativement importante de main-d'œuvre dont le prix de revient est très inférieur à celui de la main-d'œuvre courante. Il y a là un sérieux danger de concurrence pour les travailleurs nationaux. Aussi, le principe de l'emploi gratuit de ces étrangers, qui avait été posé par la loi, s'est-il fortement nuancé dans son application tout en perdant beaucoup de sa généralité. Il ne s'applique plus que dans les cas rares où les étrangers encadrés ne présentent véritablement aucun danger de concurrence pour les travailleurs français.

L'instruction du 1er février 1942, s'inspirant de ces considérations, distingue donc trois cas principaux d'emploi collectif des étrangers encadrés, suivant les catégories d'employeurs ou de travaux à effectuer.

1° (Ce cas correspond au cas n° 3 de l'instruction). Les groupes utilisés pour les besoins du groupement ou des autres groupes, pour effectuer par exemple certains transports ou construire les camps, sont employés gratuitement.

L'emploi gratuit est encore admis, mais sur décision du commissaire adjoint à la lutte contre le chômage et pour un temps limité, dans certaines circonstances urgentes, telles que la réparation d'accidents ou de travaux imprévus.

2° Il existe certaines catégories d'employeurs qui méritent de bénéficier de conditions particulièrement avantageuses. Tels sont les services publics qui ne disposent pas de crédits

suffisants pour certains travaux d'intérêt public, ou bien les collectivités non autorisées à faire des recettes, ou bien encore les particuliers, ayant subi des pertes par suite de sinistres.

Un tel employeur, en effet, s'il était laissé à ses propres moyens ne pourrait vraisemblablement pas engager tous les travailleurs dont il a besoin.

Le service central des formations d'étrangers met par suite à la disposition de ces employeurs, certains groupes de travailleurs, dont il continue à assumer les charges de nourriture et d'entretien général, moyennant seulement une simple prime, calculée soit à l'heure, soit à la tâche, dont le montant ne peut être inférieur à une somme donnée (10 fr. par homme et par jour, d'après les derniers règlements en vigueur).

3° Cas. — Lorsque l'employeur est soit une administration disposant des crédits nécessaires, soit une collectivité autorisée à faire des recettes, soit une entreprise privée qui a besoin de main-d'œuvre, les groupes de travailleurs étrangers ne sont mis à sa disposition que moyennant le paiement d'un salaire.

En fait, et contrairement à ce qu'on avait cru au début, c'est par des employeurs de cette catégorie que se trouvent utilisés le plus grand nombre de groupes.

C'est ce qui explique que les instructions envoyées aux chefs de groupe, relativement à l'emploi de leurs unités, insistent seulement sur ce dernier cas, qui donne lieu à la signature d'un contrat spécial, appelé contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur et qui fera l'objet d'une étude détaillée.

Section II

Emploi individuel

L'utilisation collective des travailleurs étrangers encadrés convient très bien dans certaines branches d'activité, telle que les mines ou les forêts, mais elle convient assez mal dans l'agriculture. Or, c'est dans cette branche que le besoin de main-d'œuvre se fait sentir de la manière la plus pressante.

La nécessité conduisit donc assez rapidement les chefs de groupe, sollicités par les fermiers, à conclure des contrats

mettant à la disposition des employeurs non plus un groupe entier ni même une section, mais une petite équipe de 4 à 5 travailleurs affectés à une même ferme.

Certains étrangers soumis au régime d'exception ne sont pas, en fait, incorporés dans un groupe. Leur incorporation « pour ordre », simple opération administrative, a pour but de changer leur statut, en les faisant passer du régime de droit commun sous le régime d'exception, mais elle ne les enlève pas, en général, à leur ancien employeur. Les étrangers qui se trouvent dans ce cas sont désignés du reste de plus en plus, par l'expression « d'étrangers contrôlés ». Nous nous réservons du reste de revenir plus longuement sur leur situation, à la fin de notre travail.

L'expérience révéla que le rendement des étrangers « contrôlés » et des étrangers affectés par petites équipes ou individuellement, était infiniment supérieur à celui des travailleurs employés en groupes constitués.

On chercha donc à généraliser cette méthode d'emploi et toute une série d'instructions du commissaire-adjoint à la lutte contre le chômage, en préconisèrent l'extension à un grand nombre d'étrangers encadrés.

Ainsi donc, à côté des contrats de groupe, on vit se multiplier les contrats relatifs à des travailleurs individuels. Ce qu'on appelle maintenant « la diffusion » des travailleurs gagna du terrain et la nécessité se fit sentir de l'organiser d'une manière rationnelle.

Or, le fait d'avoir dans un groupe certains travailleurs détachés individuellement à côté d'autres qui sont employés en masse, présente beaucoup d'inconvénients ; l'idée se fit donc jour d'affecter tous les travailleurs diffusés dans un département à un même groupe qui prit le nom de groupe « diffus ».

§ 1. — *Le groupe « diffus ».*

L'organisation du groupe diffus a fait l'objet récemment d'instructions très détaillées.

Chaque chef de groupement est chargé de désigner, dans chacun des départements de son ressort, un groupe destiné à être diffusé et qu'on appelle parfois groupe « départemental ».

Tous les étrangers du département qui, après décision de

la Commission d'incorporation, passent sous le régime d'exception tout en restant à la disposition de leur employeur primitif, sont désormais affectés à ce groupe qui, seul, administre les étrangers « contrôlés » du département.

D'autre part, tous les travailleurs des autres groupes du département, dont le placement individuel est possible et souhaitable, autrement dit, tous ceux qui doivent prendre la position d'étrangers « contrôlés » sont affectés au groupe diffus du département, dont le chef est seul habilité à passer des contrats individuels.

Un des groupes du département se différencie donc nettement de tous les autres et l'on se trouve en présence de deux espèces de groupes : les groupes homogènes destinés à l'emploi collectif, et le groupe diffus chargé d'organiser l'emploi individuel.

Le groupe diffus est par suite essentiellement une sorte de noyau administratif, chargé de la diffusion, dans tout le département, des étrangers de ce département soumis au régime d'exception. Il comporte les cadres normaux d'un groupe et un bureau administratif. Il se complète, en outre, par une organisation d'accueil.

Les cadres ont un double rôle ; d'une part, ils placent chez les employeurs qui en font la demande les travailleurs affectés à leur groupe et concluent les contrats de travail correspondants. Chaque étranger soumis à leur contrôle devant avoir son emploi propre et faisant l'objet d'un contrat spécial, ce travail de placement est particulièrement absorbant et se fait en liaison étroite avec les missions de restauration paysanne et les services agricoles.

En second lieu, ils sont chargés de faire des tournées d'inspection pour s'assurer que les employeurs observent les termes du contrat et que les travailleurs sont bien présents à leur poste.

Le bureau administratif de l'unité est analogue à celui d'un groupe homogène. Il se peut toutefois qu'il comporte un nombre d'employés plus important non seulement parce que chaque étranger détaché donne lieu à des écritures particulières, mais encore parce que l'effectif d'un groupe diffus ne se limite pas à 250 et comprend tous les travailleurs étrangers « contrôlés » du département.

Il centralise les cartes d'identité de ces derniers, les munit, en échange, des fiches réglementaires et tient à jour les divers cahiers de contrôle.

Le groupe diffus doit, enfin, pouvoir héberger les travailleurs destinés à la diffusion, qui lui viennent d'autres groupes ou de la commission d'incorporation ainsi que les étrangers précédemment diffusés dont le contrat d'embauchage a pris fin. Il comporte à cet effet, les installations nécessaires pour loger et nourrir, pendant des temps très courts, un nombre relativement important de travailleurs. Une vingtaine de travailleurs étrangers, qui font partie du noyau de diffusion, sont chargés de ce service d'accueil sous la direction du Chef de groupe.

Il existe des groupes diffus — comme celui du département du Puy-de-Dome — où ce service d'accueil est particulièrement bien organisé, et comprend un médecin, un dentiste, un coiffeur, un tailleur, un barman, tous choisis parmi des étrangers soumis au régime d'exception et qui ont organisé non seulement les installations indispensables à l'hébergement des passagers, mais encore un véritable foyer où se rencontrent tous les étrangers contrôlés du département[1].

§ 2. — *Travailleurs étrangers encadrés devant être obligatoirement « diffusés »,*

La fécondité de la méthode de la diffusion est telle que les pouvoirs publics n'ont pas tardé à en rendre l'application obligatoire dans certains cas.

Elle doit être employée, en premier lieu, dans le cas des étrangers réfugiés, titulaires de la carte de travailleur délivrée par les services de la main-d'œuvre et qui ont été soumis au régime d'exception parce qu'ils sont demeurés sans emploi pendant trois mois.

Elle doit s'appliquer, d'autre part, aux réfugiés munis d'une carte d'identité de travailleur, occupant un emploi utile pour l'économie du pays mais munis d'une carte d'identité à validité temporaire et qui sont entrès trés récemment en France

1. Une description très vivante d'un tel foyer se trouve sous la signature de R. VAUCHER, dans la *Gazette de Lausanne*, du 24 octobre 1941.

(après le 17 juillet 1936, pour les Espagnols, après le 10 mai 1940 pour ceux qui appartenaient à une autre nationalité).

Doivent être obligatoirement diffusés, en troisième lieu, les étrangers qui ont dû être incorporés parce qu'ils occupaient, sans être munis de la carte de travailleur, un emploi dans une profession déficitaire en main-d'œuvre comme l'agriculture ou les mines, et enfin, mais seulement dans la mesure des possibilités, ceux qui sont chargés de famille et pour lesquels les déplacements fréquents des travailleurs en groupe présentent des inconvénients réels.

***

Les travailleurs diffusés sont munis, à côté de leur fiche d'identité, d'un ordre de mission portant la signature du chef de groupe diffus et les affectant à telle ou telle exploitation.

Ils rejoignent leur lieu de travail dès qu'un contrat est conclu entre le chef de groupe et un employeur. Ils trouvent chez leur employeur le logement et la nourriture suivant les stipulations du contrat.

Si leurs gains sont suffisants, ils peuvent même parfois faire venir leur famille auprès d'eux et mener une existence très analogue à celle des travailleurs libres.

Ils restent néanmoins toujours soumis au régime d'exception et leur statut est celui des étrangers de cette catégorie ; en particulier, ils doivent rejoindre le noyau du groupe diffus chaque fois qu'ils en reçoivent l'ordre ; et, d'autre part, aux termes d'une circulaire du 26 mai 1942, ils peuvent, à tout instant, être affectés à une formation homogène.

DEUXIÈME PARTIE

Le régime statutaire et contractuel des étrangers encadrés

CHAPITRE V

LES ÉTRANGERS ENCADRÉS CONSIDÉRÉS COMME PERSONNES PRIVÉES

Les textes relatifs aux travailleurs étrangers encadrés se confinent généralement dans les questions relatives à la police et à l'emploi de ces étrangers et ne traitent que très rarement, et d'une manière brève, incomplète et accessoire, les problèmes qui concernent leurs droits privés. Il est vrai que les travailleurs étrangers ne sont pas appelés à prendre une part très active au commerce juridique : ils sont, nous l'avons vu, dépourvus de ressources, leurs propriétés et leurs avoirs à l'étranger ne leur rapportent rien.

Mais si les questions patrimoniales mettent en jeu un grand nombre de droits, elles ne sont pas les seules qui puissent se poser et la pratique a révélé qu'on avait commis une erreur dans les premiers temps de l'institution en négligeant le problème des droits privés dont les étrangers encadrés peuvent se prévaloir. Les chefs de groupe et de groupement, ainsi que les employés du Service social des étrangers se trouvèrent par suite dans l'embarras en l'absence de toute instruction à ce sujet. La loi du 27 septembre 1940 prévoit par exemple que la femme d'un étranger encadré peut prétendre au bénéfice d'une certaine allocation, mais comment établir l'existence des liens du mariage pour ces étrangers qui sont souvent démunis de tous papiers ?

C'est là un problème de preuve d'un droit acquis, mais, à côté de ce problème, il en surgit un autre qui est celui de l'acquisition ou de la modification des droits. Tel est, par exemple, celui du mariage d'un travailleur étranger.

Pour chacun de ces deux ordres de questions, nous nous proposons d'exposer les solutions qui sont adoptées dans la pratique.

Section I

Droits acquis des travailleurs étrangers sous l'empire de leur ancienne loi nationale

La question des droits acquis par les travailleurs étrangers encadrés sous l'empire de leur ancienne loi nationale pose un double problème de conflit de lois : d'abord, un conflit de lois dans le temps, puisque ces personnes, après avoir appartenu à une certaine nationalité, l'ont perdue et que leur statut personnel se trouve maintenant régi par une autre loi. Un conflit de lois dans l'espace, ensuite, puisque ces personnes sont considérées comme étrangères sur le territoire de la France.

Les principes de droit international privé français s'appliquent intégralement aux travailleurs étrangers en ce qui concerne leurs droits acquis ; quant aux modes de preuve des actes passés précédemment, la nécessité a fait adopter des procédés assez particuliers dont la découverte remonte à la fin de la dernière guerre.

§ 1. — *Les principes.*

Pour qu'un étranger puisse se prévaloir d'un droit acquis, plusieurs conditions doivent être réalisées. Il faut d'abord que le droit soit valablement acquis d'après la loi nationale de l'étranger au moment de cette acquisition. Il faut, ensuite, que la loi compétente en la matière ait bien été la loi nationale, et ce, d'après le système français de droit international privé, puisque c'est en France qu'il s'agit de se prévaloir de ce droit.

Appliquons ces principes au cas des travailleurs étrangers encadrés.

En pratique, les seules questions qui se posent sont relatives à l'état de ces étrangers. Or, d'après le système de droit international privé de la France, en matière d'état des personnes, la loi compétente est la loi nationale. Aujourd'hui ces étrangers, devenus apatrides, n'ont plus de loi nationale, mais on est convenu de leur appliquer leur ancienne loi nationale pour tous les actes qui ont eu lieu dans leur pays d'origine.

Ainsi donc les droits résultant du mariage contracté sous leur ancienne loi seront considérés comme des droits acquis ; le régime matrimonial sera, par exemple, celui de la séparation absolue des biens si tel était le régime prévu par cette loi. De même, la femme pourra être considérée comme pleinement capable. Toutefois, certaines formalités exigées par la loi française continueront à être remplies : l'autorisation du mari sera ainsi requise pour que la femme puisse accomplir certains actes en France, même si cette autorisation n'était pas exigée dans le pays d'origine.

Cette solution avait déjà été recommandée dans l'arrangement relatif au statut des réfugiés signé à Genève le 30 juin 1928, ratifié par la France le 11 janvier 1930. En cette matière donc, c'est une pratique antérieure qui a été suivie et rien n'a été innové.

C'est encore d'une pratique antérieure qu'on s'est inspiré en matière de preuve des droits acquis.

§ 2. — *La preuve des droits acquis.*

La plupart des étrangers encadrés sont des réfugiés qui n'ont pas pu se munir, avant leur arrivée en France, des pièces essentielles relatives à leur état civil. Or, de telles pièces leur sont indispensables dans maintes circonstances.

La nécessité a aussi amené la création de certains organismes semi-officiels qui délivrent à tous les réfugiés — et en particulier à ceux qui sont soumis au régime d'exception — les papiers dont ils peuvent avoir besoin. Ces organismes s'appellent des « offices ».

Les offices sont généralement constitués par le personnel d'anciens organes consulaires ou diplomatiques ou bien ont été institués par des organisations de Croix-Rouge. Ils fonctionnent de la même manière que les offices Russes et Arméniens créés après la guerre 1914-1918. Il en existe pour les Belges, les Hollandais, les Polonais, et les Israélites d'Allemagne et d'Autriche.

En ce qui concerne les Espagnols, ceux-ci réussissent en pratique à se procurer toutes les pièces qui leur sont nécessaires en s'adressant directement à leur pays d'origine.

Le rôle des offices est essentiellement d'attester la régula-

rité, la valeur et la conformité avec les anciennes lois du pays d'origine des actes passés dans ce pays. Ils certifient, d'autre part, l'identité et la qualité des réfugiés, leur situation de famille et leur état civil tels qu'ils résultent d'actes passés ou de faits ayant eu lieu dans ce pays. Les autorités françaises admettent la valeur probante des certificats délivrés par les offices.

Si l'office Belge, par exemple, atteste qu'un mariage à été célébré en Belgique en conformité avec la loi Belge, les autorités françaises considèrent que les époux intéressés possèdent valablement la qualité de gens mariés.

Les offices se chargent, d'autre part, de traduire certains documents rédigés dans la langue du réfugié et d'en certifier l'authenticité. Ils attestent enfin l'honorabilité, la situation sociale antérieure et, au besoin, les diplômes de ces étrangers.

Section II

Loi régissant l'acquisition de nouveaux droits par les travailleurs étrangers encadrés

D'après le droit international privé de la France, l'acquisition et la transformation des principaux droits qui forment le statut personnel d'un étranger sont régis par la loi nationale de l'intéressé. Il en est ainsi pour la capacité, le régime matrimonial, les droits de famille et la dévolution de la succession des biens mobiliers.

Tout en étant des étrangers, les travailleurs étrangers encadrés qui sont des apatrides n'ont pas de loi nationale. Quelle est alors la loi qui doit leur être appliquée ?

Nous avons vu qu'en ce qui concerne les droits acquis, c'est l'ancienne loi nationale qui s'applique.

Il n'y a aucun inconvénient à adopter la solution classique dans ce cas, puisque la loi nationale a effectivement exercé son empire dans le passé.

Mais il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit d'un droit nouveau à mettre en exercice. Il se peut que l'ancienne loi ait été abrogée ou modifiée — ce serait le cas pour l'ancienne loi nationale de nombreux travailleurs étrangers — de sorte que

pour un rapport de droit actuel et vivant on serait amené à consulter une loi morte. Cette espèce de résurrection législative ne présente, on le conçoit, aucun intérêt et peut même entraîner des inconvénients sérieux.

Ces considérations avaient déjà été exposées à l'Institut de droit international à sa session d'Oxford en 1880. Elles furent reprises à la VI[e] Conférence internationale de la Haye en 1928 et dictèrent la solution adoptée dans la convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 octobre 1933 et ratifiée par la France le 3 novembre 1936. Ce sont elles encore qui dictent la pratique actuelle à l'égard des travailleurs étrangers encadrés ; pour toutes les questions relatives au statut personnel, on appliquera la loi du domicile ou de la résidence actuelle, c'est-à-dire la loi française.

La doctrine verra sans doute dans cette manière de faire une conquête au bénéfice de la territorialité des lois, mais on conviendra sans peine qu'en pratique, c'est la solution la plus simple et la plus commode.

Du fait que c'est la loi française qui régit le statut personnel d'un travailleur étranger encadré, il ne faudrait pas conclure que celui-ci possède tous les droits des nationaux. S'il se marie, il sera bien marié selon la loi française. Son régime matrimonial en l'absence de contrat de mariage sera par conséquent celui de la communauté légale, au lieu d'être, par exemple, celui de la séparation absolue comme le voudrait son ancienne loi nationale, mais encore faut-il que la loi française permette de célébrer son mariage.

La solution adoptée, selon laquelle on considère la loi française comme loi nationale actuelle d'un travailleur étranger encadré ne permet d'éviter qu'une seule série de difficultés : celles qui proviennent des conflits de lois. Il n'y a plus désormais de conflit de loi possible puisque la loi de l'étranger et la loi française ne forment qu'une seule et même loi.

Mais ces difficultés intéressent bien plus le juge que l'administrateur. Pour ce dernier, le travailleur étranger encadré reste bien un étranger, et le problème de la condition de cet étranger en France conserve toute son importance.

Section III

Condition du travailleur étranger encadré en France

Les droits politiques étant strictement réservés aux nationaux, un étranger ne peut jouir que des droits publics et des droits privés.

§ 1. — *Droits publics.*

En principe, les étrangers en résidence libre sur le territoire français sont assimilés aux nationaux sur le terrain des droits publics.

Il n'en est pas de même des travailleurs étrangers encadrés. La plupart des textes relatifs à ces derniers ont pour but de limiter la jouissance de certains droits publics. Ainsi, si le travailleur étranger encadré reste encore assuré de la reconnaissance de sa personnalité juridique, qui est la conséquence de sa personnalité physique, l'usage de certains autres droits publics est strictement réglementé.

Il ne lui est pas permis, nous l'avons vu, de circuler librement sur le territoire, d'autre part, il ne peut publier des écrits quelconques sans l'autorisation du chef de groupe ; or, sur ce point, les chefs de groupe n'accordent pas aisément leur autorisation, car ils engageraient ainsi leur responsabilité personnelle.

Au point de vue fiscal, les travailleurs étrangers sont redevables des mêmes impôts que les Français et ont le bénéfice de l'abattement à la base.

Quant aux mesures de surveillance et de police, elles forment l'essentiel de la différence entre le régime de droit commun et le régime d'exception. Notre étude montre du reste que toute l'institution des travailleurs étrangers encadrés peut être considérée comme une vaste organisation de surveillance.

§ 2. — *Droits privés.*

Si, sur le terrain des droits publics, des restrictions importantes sont imposées aux travailleurs étrangers encadrés, la

condition de ces derniers en matière de droits privés reste régie par les mêmes lois que celle de tous les étrangers résidant en France.

Les raisons de cette différence sont faciles à saisir : l'encadrement de certains étrangers fut en effet décidé dans le but de maintenir l'ordre ; or, en fait, ce n'est que par l'usage immodéré des droits publics, en particulier par la possibilité de circuler sur le territoire et de publier des écrits — que ces étrangers pouvaient y porter atteinte.

Il n'existe donc pas de texte spécial limitant les droits privés des travailleurs étrangers encadrés. Pourtant, en fait, beaucoup de droits leur étaient contestés jusqu'à une date toute récente, par application du décret-loi du 12 novembre 1938. L'article 1er de ce décret-loi est ainsi conçu :

« Les étrangers ne pourront bénéficier des droits dont l'acquisition, l'exercice ou la jouissance sont subordonnés par les textes législatifs ou réglementaires à des conditions de domicile ou de résidence en France que si, au moment de l'acquisition, de la jouissance ou de l'exercice de ces droits, ils sont autorisés, par les autorités compétentes, à séjourner sur le territoire français, pendant une durée supérieure à un an.

« Les permis de séjour accordés pour un an ou moins d'un an, ne peuvent, même s'ils sont renouvelés, tenir lieu de l'autorisation ci-dessus exigée ».

Ce texte est très important aussi bien au point de vue théorique qu'au point de vue pratique.

Au point de vue théorique, il définit ce qu'on entend par étranger domicilié en France : c'est un étranger muni d'un titre de séjour valable pour plus d'un an, c'est-à-dire, en fait, du titre de séjour à validité normale de trois ans. Ainsi se trouve close, d'une manière, il est vrai, que certains auteurs trouvent peu satisfaisante [1], une controverse fondée sur l'interprétation des articles 102 et 13 du Code civil et qui s'était ranimée en 1889, lorsque l'institution de l'admission à domicile était devenue temporaire. Certains auteurs concluaient même qu'un étranger ne pouvait plus avoir, en France, de domicile légal, bien que dans des cas déterminée on fût obligé de lui en reconnaître un. C'est ainsi, par exemple, qu'on lui reconnaissait un

1. Cours de droit civil de M. Morel, Paris, 1941-1942.

domicile fiscal et un domicile au sens de l'article 59 du Code de procédure civile.

Au point de vue pratique, le décret-loi du 12 novembre 1938 semble déjà déterminer avant la lettre un régime d'exception destiné aux étrangers peu intéressants. Le texte du rapport par lequel le président du conseil soumet le décret-loi à la haute approbation du président de la République est très révélateur à cet égard ; il insiste en effet sur « la discrimination que le gouvernement entend établir entre les individus moralement douteux, et la partie saine et laborieuse de la populaltion étrangère ».

En fait, cette discrimination conduit à distinguer l'étranger soumis au droit commun, de celui qui est soumis au régime d'exception.

Ce dernier, se trouve dessaisi, lors de son incorporation, du titre de séjour qu'il possédait. Par suite, même si la validité de ce titre était supérieure à un an, autrement dit, même si cet étranger était auparavant domicilié en France, il doit être considéré comme ne l'étant plus après son passage sous le régime d'exception. Son passage d'un régime à l'autre doit donc normalement lui faire perdre tous les droits attachés au domicile.

Telle était la solution adoptée jusqu'au 23 juin 1942. Cette solution pourtant, n'était pas sans entraîner de nombreux inconvénients, l'application stricte du décret-loi du 12 novembre 1938 allait même jusqu'à priver les étrangers rassemblés dans les groupes de travailleurs, de ce minimum de droits dont parlent les auteurs et que tous les pays civilisés reconnaissent aux habitants de leur territoire.

Le premier de ces droits est celui de contracter mariage. L'article 7 du décret-loi du 12 novembre 1938 stipule que le mariage d'un étranger ne pourra être célébré en France que si cet étranger remplit les conditions requises pour y être domicilié. Les étrangers soumis au régime d'exception ne pouvaient donc pas se marier en France.

Or l'enquête a montré qu'un nombre important de ces étrangers surtout les Espagnols, vivent en concubinage avec des françaises et ont fait des demandes répétées pour contracter un mariage régulier. On se souvient par ailleurs que la femme d'un travailleur encadré a droit à certains secours. Par application du décret-loi du 12 novembre 1938, nombre de

françaises étaient donc empêchées de devenir épouses légitimes et privées des secours auxquels elles auraient pu prétendre.

Le second droit important attaché au domicile concerne la nationalité des enfants. Aux termes des articles 3 et 4 de la loi du 10 août 1927, les enfants d'étrangers nés en France peuvent acquérir la nationalité française par déclaration devant le juge de paix, par participation volontaire aux opérations de recrutement et par résidence lors de leur majorité. Mais ce droit est encore subordonné à la domiciliation des parents en France.

Enfin, d'autres droits moins importants se trouvaient également refusés aux étrangers non domiciliés. Telle était en premier lieu le droit d'exercer la tutelle de leurs enfants mineurs ; tel était aussi le droit de se séparer de biens ou de divorcer puisque les mesures de publicité en ces matières doivent avoir lieu au domicile de l'intéressé. Tel était enfin le droit au bien de famille insaisissable, ainsi qu'il ressort des termes de la loi du 12 juillet 1909, article 1er.

Devant les inconvénients et les anomalies que faisait naître l'application du décret-loi du 12 novembre 1938, le ministre secrétaire d'Etat à l'Intérieur vient de prendre la décision de considérer les étrangers incorporés dans les formations de travailleurs comme domiciliés en France.

La circulaire du 23 juin 1942 qui fait connaître cette décision aux préfets de la zone libre, fonde cette solution sur le fait que la fiche d'identité de travailleur étranger, délivrée pour un temps indéterminé, peut être considérée comme un titre de séjour valable pendant plus d'un an.

En réalité, cette décision fut prise uniquement sous la pression des nécessités. Elle n'est d'ailleurs pas exempte de critiques. Si, en effet, elle met un terme aux anomalies engendrées par le décret-loi du 12 novembre 1938 dans la situation des étrangers soumis au régime d'exception, elle fait apparaître une anomalie d'un nouveau type, car le décret-loi reste encore valable. Il y aura donc, théoriquement du moins, des étrangers que les pouvoirs publics considèrent comme étant dignes de résider librement sur le territoire français, mais auxquels sont refusés les droits privés les plus élémentaires, alors que, par une simple circulaire, l'application du décret-loi du 12 novembre 1938 vient d'être suspendue, pour les étrangers soumis au régime d'exception.

CHAPITRE VI

LES ÉTRANGERS ENCADRÉS CONSIDÉRÉS COMME TRAVAILLEURS

L'article 4 de la loi du 27 septembre 1940 déclare :

« Les étrangers affectés à ces groupements ne percevront aucun salaire ».

Bien que cette disposition soit tempérée dans la plupart des cas — puisque les étrangers encadrés touchent très souvent une grande partie du salaire normal — elle est interprétée dans la pratique administrative comme équivalant à un refus de la qualité de salarié aux travailleurs de cette catégorie. Il résulte de cette interprétation de la loi que les étrangers soumis au régime d'exception et affectés à des travaux de diverses natures, ne peuvent prétendre à bénéficier de la législation courante du travail.

Toutefois, certains droits prévus par cette législation leur sont concédés en fait.

L'attitude des pouvoirs publics à l'égard des étrangers soumis au régime d'exception est par suite, à ce point de vue encore, particulièrement autoritaire — elle consiste tout d'abord à leur refuser toute espèce de droits — puis, prenant en considération certaines nécessités économiques ou humaines, l'administration leur concède dans certains cas le bénéfice d'un traitement semblable à celui que les lois garantissent aux travailleurs libres.

Ainsi donc, lorsqu'on considère l'ensemble de la législation du Travail, au point de vue de son application aux étrangers encadrés, on y découvre deux sortes de dispositions.

Les unes s'appliquent aux étrangers soumis au régime d'exception. D'autres ne leur sont pas applicables ou ne s'appliquent à eux qu'en partie. Des mesures spéciales ont par suite dû être élaborées dans les cas indispensables pour remplacer les lois de cette seconde catégorie.

Section I

Dispositions de la législation du travail applicables aux travailleurs étrangers encadrés

La législation de la plupart des pays civilisés consacre un certain nombre de règles relatives au travail ; ces règles figurent depuis longtemps dans notre Code du travail et la pratique administrative en reconnaît l'application aux étrangers encadrés avec certaines modalités particulières. Ces règles concernent les salaires, les conditions du travail et la durée de celui-ci.

La fixation des salaires obéit aux règles de la législation ordinaire du travail. On se réfère en effet pour leur détermination aux clauses des conventions collectives de travail avec quelques dérogations temporaires de peu d'importance. Le fait de déduire de ce salaire la valeur des prestations en nature, ce qui revient à en payer une partie en nature, est parfaitement conforme à l'article 75, livre I du Code du travail et ne peut être condamné comme ressortissant du truck-system.

Le paiement du salaire donne lieu, d'autre part, ainsi que l'exige la législation ordinaire, à l'établissement d'un bordereau justificatif qui est remis au chef de groupe.

Quant aux mesures concernant l'hygiène et la salubrité des conditions de travail, leur application aux étrangers encadrés est admise mais échappe aux règles ordinaires de contrôle en cette matière.

D'une manière générale, en effet, ce sont les inspecteurs du travail qui sont chargés de veiller à l'application de ces lois. Or, il a été entendu une fois pour toutes, que les inspecteurs du travail n'auraient aucun droit de regard sur les conditions de travail des étrangers encadrés.

Ce n'est du reste pas la seule catégorie de travailleurs soustraits à l'autorité de l'inspection du travail.

D'une part, en effet, les établissements de l'Etat travaillant pour la Défense nationale ont toujours été soustraits aux contrôles extérieurs. D'autre part, dans les mines, minières et carrières, le rôle des inspecteurs du travail est rempli par les ingénieurs et contrôleurs eux-mêmes. Enfin, depuis le

décret du 31 août 1937 (Code du Travail, livre II, art. 96), dans « les établissements soumis au contrôle technique du ministre des Travaux publics » les attributions des inspecteurs du travail sont confiées aux fonctionnaires chargés de ce contrôle.

Dans le cas qui nous occupe, bien que les cadres des groupes de travailleurs ne soient pas chargés du contrôle technique du travail, c'est à eux qu'incombe la tâche de s'assurer que les étrangers soumis à leur administration travaillent dans des conditions acceptables. C'est là un des points qu'ils examinent au cours de leurs inspections.

Les règles habituelles relatives à la durée du travail sont aussi généralement respectées. C'est ainsi que le nombre total d'heures de travail exigibles dans la semaine est déterminé dans le contrat. Bien que ce nombre, fixé à 60, soit supérieur à celui prévu par la loi du 21 juin 1936 et les décrets qui l'ont modifiée, le fait même qu'il soit stipulé et qu'il ne puisse être dépassé au gré de l'employeur, constitue une garantie sérieuse.

D'autre part, l'employeur a l'obligation d'accorder un jour entier de repos par semaine, ce jour étant, autant que possible, le dimanche.

Parmi les dispositions de la législation du travail applicables aux travailleurs étrangers, il convient de citer, enfin, la possibilité qu'ils ont d'obtenir des congés payés.

Ces congés ne leur sont pas accordés exactement dans les conditions de la loi du 20 juin 1936 ; en particulier, ils ne sont pas accordés par les employeurs. Ceux-ci, en effet, ne connaissent pas, en principe, personnellement, les étrangers qui travaillent chez eux : ils se sont adressé à un chef de groupe pour obtenir un certain nombre de travailleurs, ce nombre seul leur importe et non l'individualité des ouvriers.

Or, le congé est une faveur individuelle et ne peut être accordé que par l'organe chargé de l'administration des travailleurs, c'est-à-dire par le groupe. Il coïncide alors avec une permission, pendant laquelle le groupe verse à l'étranger encadré une somme équivalente à celle qu'il aurait gagnée s'il était resté auprès de son employeur.

Du reste, l'étranger encadré étant considéré comme un travailleur, depuis le jour même de son incorporation, l'ancienneté dont il convient de tenir compte pour lui accorder le

bénéfice des congés payés est l'ancienneté de ses services au groupe. Il est par suite indispensable de centraliser les cotisations versées par les employeurs successifs chez lesquels l'étranger a travaillé pendant une même période de six mois.

C'est pour cette raison que les cotisations patronales destinées aux congés payés sont versées par l'employeur au groupe et que les employeurs de la main-d'œuvre étrangère encadrée n'ont pas l'obligation de s'affilier à une caisse de compensation en vue de répartir entre eux les charges résultant des congés payés accordés aux travailleurs. Ils sont formellement dispensés, à cet égard, de se conformer aux prescriptions de la circulaire du 23 juillet 1936 du ministre du Travail aux présidents des Chambres syndicales.

Section II

Dispositions spéciales aux travailleurs étrangers encadrés

Le Code du travail comporte deux ordres de dispositions. Les unes sont le signe d'une société très évoluée et marquent le souci de favoriser le développement de la personnalité des travailleurs. Telles sont les dispositions concernant les groupements professionnels et les syndicats, ainsi que celles relatives à la juridiction et aux méthodes de solution des différends qui peuvent s'élever à l'occasion du travail.

Toute cette partie de la législation du travail, qui est, du reste, en pleine transformation depuis la promulgation de la Charte du Travail, ne concerne nullement, cela va de soi, les étrangers encadrés.

On considère en effet que cette partie de la législation n'est pas indispensable pour que des travailleurs — considérés simplement en tant que force de travail et non en tant qu'individus — puissent remplir leur rôle à leur tâche, sa nécessité ne résulte pas d'une manière directe et obligatoire de ce fait économique qu'est l'accomplissement d'un travail. Elle se rapporte plus à des citoyens qu'à des travailleurs.

Tel n'est assurément pas le cas de la partie de la législation du travail qui concerne directement l'ouvrier, c'est-à-dire

celle qui a trait aux accidents du travail, aux maladies professionnelles et à l'assistance aux familles.

Bien que les travailleurs étrangers encadrés ne soient pas considérés comme des salariés, le fait qu'ils sont employés à des travaux utiles et qu'ils sont souvent chargés de famille, devait naturellement entraîner la naissance d'une réglementation spéciale qui a son homologue dans la législation ordinaire du travail.

Ainsi des situations sociales analogues finissent par créer des législations tendant aux mêmes fins.

La question des accidents du travail a été résolue par une instruction récente. A partir du 1er mars 1942, la loi du 9 avril 1898 est applicable aux accidents survenus lorsque les travailleurs étrangers encadrés se trouvent au service d'un employeur privé. D'autres dispositions sont annoncées pour le cas où c'est l'Etat qui serait l'employeur.

En ce qui concerne les soins médicaux, l'assistance en cas de maladie et les allocations familiales, la législation ordinaire ne s'applique guère ; des dispositions spéciales ont dû être élaborées pour les travailleurs étrangers encadrés.

Nous verrons au chapitre suivant que le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur, prévoit le versement des cotisations patronales et ouvrières au titre des Assurances sociales. Les pouvoirs publics n'ont pas voulu en effet, qu'il existât une catégorie de travailleurs qui fût soustraite à l'application de la loi du 5 avril 1928, modifiée et complétée par celle du 30 avril 1930 et les décrets-lois du 30 octobre 1935 et 14 juin 1938. Le versement des cotisations doit être pour ainsi dire, automatique pour tous les travailleurs.

Pourtant, si la loi des Assurances sociales impose le versement des cotisations, son application ne va pas plus loin. Les étrangers encadrés ne peuvent prétendre aux prestations que les travailleurs ordinaires reçoivent des caisses d'assurances sociales, parce qu'ils ne sont pas considérés comme des salariés. Les cotisations au titre des Assurances sociales sont versées au Trésor au lieu d'être versées dans les caisses départementales et c'est l'Etat qui se charge de fournir directement les prestations qu'il juge utiles.

C'est dans ce but qu'a été organisé au commissariat à la lutte contre le chômage, un service médical, dit service médical

du commissariat et qui se place, sur le même plan que le service des formations d'étrangers, sous les ordres du directeur de la main-d'œuvre encadrée.

Ce service médical, formé de médecins et de pharmaciens employés du commissariat donne des soins gratuits aux étrangers et à leurs familles. On peut donc considérer qu'une partie des sommes versées par ces travailleurs au titre des Assurances sociales leur procure quelques avantages.

Mais ces avantages sont moindres que ceux qui sont accordés aux bénéficiaires des Assurances sociales. Si les soins médicaux accordés aux étrangers encadrés sont en effet complètement gratuits, alors que les Caisses départementales des Assurances sociales n'en paient qu'une certaine proportion, les étrangers encadrés n'ont pas le droit de se faire hospitaliser dans les établissements de leur choix ; ils ne peuvent davantage aller demander des soins aux praticiens qu'ils préfèrent. Leur hospitalisation a lieu par l'entremise du service médical du commissariat et dans les conditions prévues pour les indigents.

D'autre part, il n'existe au profit des étrangers encadrés aucune disposition analogue à celle que prévoit la loi sur les Assurances sociales relativement au demi-salaire. L'étranger malade ne travaillant pas, ne touche aucune paye.

Néanmoins, l'organisation mise sur pied permet aux étrangers encadrés et à leurs familles de se procurer les soins indispensables en cas de maladie, dans des conditions qui ont été élaborées pour être peu coûteuses aux finances publiques.

C'est également un souci d'économie qui a conduit à l'élaboration d'un système spécial de secours aux familles des étrangers encadrés.

L'article 4 de la loi du 27 septembre 1940 dispose : « Leurs familles bénéficieront d'allocations dans les conditions qui seront fixées par décret ».

L'allocation est une somme versée automatiquement aux personnes qui se trouvent dans une situation déterminée par la loi. Le type en est constitué par les allocations militaires qui sont acquises du moment que des soutiens de famille se trouvent sous les drapeaux.

Les membres des compagnies de travailleurs Espagnols et des prestataires étrangers touchaient ainsi des allocations,

lorsque ces compagnies étaient administrées par l'autorité militaire.

Lorsque fut créée l'institution des étrangers soumis au régime d'exception, on craignit d'effectuer des versements à des familles qui ne seraient pas véritablement nécessiteuses. C'est pourquoi le décret annoncé par la loi, qui est le décret du 31 mai 1941, substitue au principe des allocations celui des secours.

L'article 1er de ce décret dispose en effet :

« Les étrangers placés dans un groupe de formations d'étrangers, en exécution de la loi du 27 septembre 1940, pourront, s'ils sont sans ressources, bénéficier pour les membres de leur famille à leur charge et qui résident en France, d'un secours journalier dont le montant maximum est ainsi fixé :

7 francs pour le conjoint.

4 fr. 50 pour les enfants âgés de moins de 16 ans et pour les ascendants à charge ».

Le fait de n'accorder les secours qu'à ceux qui sont sans ressources, entraîne la nécessité d'effectuer des enquêtes auprès des familles afin d'apprécier exactement la situation matérielle de celles-ci.

Telle fut l'origine d'un nouveau service, créé au commissariat à la lutte contre le chômage et chargé de ces enquêtss. Son activité est complémentaire de celle du service central des formations d'étrangers. Ce service s'appelle service social des étrangers, mais ses attributions, contrairement à ce que son titre tendrait à laisser entendre, ne s'étendent qu'aux étrangers soumis au régime d'exception.

Pour les travailleurs étrangers soumis au droit commun, les comités départementaux de service social de la main-d'œuvre étrangère institués par l'arrêté du 9 avril 1939, continuent encore, en effet, à remplir leur rôle, du moins en principe.

Les attributions du service social des étrangers ont été définies par une circulaire du ministre secrétaire d'Etat à l'Intérieur, en date du 4 juillet 1941. Elles consistent essentiellement à « recenser les familles des travailleurs étrangers et à contrôler l'assistance à ces familles ».

En fait, ce service sert d'agent de liaison entre les services des étrangers des préfectures et les familles des étrangers encadrés.

Pour obtenir les secours prévus, celles-ci doivent faire une

demande spéciale en y joignant diverses pièces déterminées par les instructions en vigueur. Cette demande est accueillie par le service social qui procède à une enquête afin de déterminer les ressources exactes de ces familles. A la suite de cette enquête, il présente des conclusions à une commission spéciale, dite commission départementale, qui décide s'il y a lieu d'accueillir favorablement les demandes.

Les secours prévus ne sont donc accordés qu'à la suite de démarches cssez longues et que les intéressés ignorent en général. D'autre part, les réunions de la Commission départementale n'ont lieu qu'une fois par mois, si bien qu'il s'écoule un délai assez long entre le moment où un étranger est incorporé dans un groupe de travailleurs et le moment où sa famille obtient le droit de percevoir des secours.

Du reste, un avis favorable de la Commission n'entraîne pas un versement immédiat : l'ordonnancement de la dépense, l'établissement des bons de caisse sur les trésoreries générales demandent du temps.

Sauf dans le département des Bouches-du-Rhône, particulièrement surchargé d'étrangers et où la nécessité a conduit à adopter une méthode rapide de paiement (paiement direct par le service social, après entente avec les services compétents de la préfecture), dans tous les autres départements, il s'écoule en moyenne de un à quatre mois entre la décision favorable de la commission des secours et le premier versement.

***

Le décret du 31 mai 1941 qui institue ainsi un système de secours spécial, tendant à remplacer pour les étrangers soumis au régime d'exception, les lois relatives aux allocations familiales, ne précise pas que ces lois ne s'appliquent plus aux étrangers encadrés.

Or, l'une de ces lois, celle du 11 mars 1932 (Code du travail, livre I, art. 74 *a*) complétée par le décret-loi du 29 juillet 1939 promulguant le Code de la famille, fait une obligation pour « tout employeur occupant habituellement des ouvriers ou des employés », quel qu'en soit la nature, de s'affilier à une caisse de compensation des allocations familiales.

Dans quelle mesure les employeurs de la main-d'œuvre

étrangére encadrée sont-ils encore soumis à cette obligation ? Il n'existe, à ce sujet, aucune indication semblable à celle concernant les caisses de compensation des congés payés. Dans ce dernier cas, nous l'avons vu, les employeurs sont dispensés d'adhérer à ces caisses et doivent verser les cotisations correspondantes aux chefs de groupe.

En l'absence de toute précision, nombre d'employeurs se sont affiliés à des caisses de compensation d'allocations familiales et ont ainsi versé deux cotisations : l'une à ces caisses, l'autre à l'Etat. (Nous verrons en effet au chapitre suivant que l'employeur verse certaines sommes à l'Etat au titre des charges sociales).

L'affiliation étant prescrite par la loi, les caisses l'ont accueillie, mais dès qu'il s'est agi de verser les allocations qui sont la contre-partie des cotisations perçues, elles n'ont pas toutes suivi la même politique. Certaines d'entre-elles, comme la caisse de Toulouse, ont consenti à verser les allocations. Mais alors il s'est produit un cumul de ces allocations avec les secours versés par l'intermédiaire du service social.

D'autres caisses ont refusé le paiement des allocations pour le motif que les travailleurs étrangers encadrés ne sont pas des salariés et ne peuvent bénéficier de la législation du travail. Mais elles n'en ont pas moins continué à percevoir les cotisations.

Les dispositions spéciales prévues en matière de soins médicaux et de secours aux familles des étrangers soumis au régime d'exception présentent, on l'a remarqué, un caractère très fragmentaire préjudiciable à leur entière efficacité. Néanmoins, elles constituent malgré leurs imperfections évidentes, un ensemble de mesures qui rendent la vie et le travail des étrangers encadrés sinon confortable, du moins matériellement possible. Les pouvoirs publics s'efforcent, en effet, en rapprochant les conditions d'existence de ces étrangers de celles des travailleurs libres, d'accroître leur rendement, afin qu'il devienne aussi élevé que celui des travailleurs régis par le droit commun.

CHAPITRE VII

LE CONTRAT DE MISE DE TRAVAILLEURS ÉTRANGERS A LA DISPOSITION D'UN EMPLOYEUR

L'utilisation des étrangers soumis au régime d'exception a lieu dans des conditions arrêtées dans un contrat spécial. Ce contrat est le même, dans ses lignes générales, pour l'utilisation collective et l'emploi individuel. Ses clauses essentielles sont élaborées une fois pour toutes par le service central des formations d'étrangers et envoyées, à titre d'instruction, aux chefs de groupe.

Ce sont en effet ces derniers qui signent les contrats. Ils agissent ainsi à titre de mandataires du commissaire-adjoint à la lutte contre le chômage qui a la haute main sur toute l'organisation de la main-d'œuvre étrangère encadrée.

L'autre partie du contrat est constituée soit par un service public, soit par une entreprise privée. Dans tous les cas c'est un employeur qui paie un salaire ou une prime ; l'utilisation gratuite des étrangers encadrés ne donne pas lieu, en effet, à la conclusion d'une convention particulière.

Des imprimés spéciaux, qu'il suffit de remplir, ont d'ailleurs été établis pour les quatre grandes classes d'exploitations qui utilisent les travailleurs de cette catégorie ; l'exploitation agricole, l'exploitation forestière, l'exploitation minière et l'industrie.

Lorsque le groupe est employé en unité constituée, les salaires dûs par l'employeur sont payés au chef de groupe, à charge pour lui de reverser à chaque travailleur la partie de ce salaire qui lui revient.

Lorsqu'il s'agit de travailleurs détachés individuellement dans les entreprises, le contrat stipule dans la plupart des cas que cette partie du salaire leur sera payée directement par l'employeur.

Le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur présente donc la particularité de se conclure entre l'Etat et l'employeur ; les travailleurs, en effet, n'y interviennent pas.

Quelle est donc la nature de ce contrat spécial ? C'est la question que nous nous proposons d'étudier maintenant. Toutefois, avant même de l'aborder, nous croyons utile d'exposer brièvement les stipulations essentielles contenues dans cette convention.

Section I

Les stipulations du contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur.

Les clauses essentielles du contrat concernent les conditions générales d'emploi des étrangers soumis au régime d'exception ; les responsabilités encourues en cas d'accidents, le paiement des salaires, et, enfin, les modes de dissolution du contrat.

§ 1. — *Conditions générales d'emploi.*

Il est rappelé à l'employeur que la main-d'œuvre qu'il utilise est soumise à une surveillance particulière et vit sous le régime d'exception. L'employeur bénéficie des avantages qui découlent de ce régime ; en particulier, il peut disposer des travailleurs aussi longtemps qu'il lui plaît sans demander leur consentement. Mais en contre-partie, il doit se soumettre à tout contrôle effectué par le personnel d'encadrement du groupe. Ce contrôle, disent les instructions « peut porter sur la nature du travail effectué, la présence effective des travailleurs sur le chantier, le paiement exact des salaires, la nourriture et le logement ».

L'employeur se charge en effet, dans certains cas, de la subsistance, du logement et de l'entretien non seulement des travailleurs isolés, mais encore du groupe tout entier mis à sa disposition. Les prestations ainsi fournies sont évaluées dans le contrat et déduites des sommes que l'employeur doit payer à titre de salaires.

D'autre part, la convention fait un devoir pour l'employeur

de contribuer au maintien de la discipline : il doit signaler au chef de groupe les travailleurs dont le zèle lui semble insuffisant et ceux dont l'attitude et les propos sont de nature à entraîner une sanction disciplinaire.

La durée hebdomadaire du travail est fixée à 60 heures. Les heures perdues pour cause d'intempéries doivent être récupérées dans la semaine ou employées à des travaux d'intérieur.

Les déplacements que l'employeur fait effectuer aux travailleurs sont entièrement à sa charge. L'employeur prend possession du groupe au lieu de son stationnement, et des travailleurs détachés dans la localité où se trouve le bureau administratif du groupe diffus ; en fin de contrat il doit les diriger sur ces mêmes points ou sur un point qui lui sera désigné par le chef de groupe. Les travailleurs doivent être de retour dans les 24 heures après l'expiration du contrat sous peine d'être recherchés comme déserteurs. Ils sont munis de vivres pour la durée du déplacement. Le contrat précise que l'employeur enverra, sous pli recommandé, les cartes d'alimentation directement au chef de groupe.

§ 2. — *Responsabilité en cas d'accidents*

Le contrat stipule que la responsabilité des accidents du travail incombe à l'employeur seul « conformément au droit commun ».

L'employeur de son côté s'engage « à notifier le présent contrat à la Compagnie d'assurances auprès de laquelle il a contracté une police ».

§ 3. — *Dommages causés aux tiers par les travailleurs.*

Une autre stipulation du contrat est relative aux dommages causés aux tiers par les travailleurs étrangers. Les dommages causés du fait ou à l'occasion du travail sont à la charge de l'employeur qui garantit l'Etat contre tout recours opéré par la victime contre lui.

D'autre part, le commissariat à la lutte contre le chômage déclare ne pas renoncer à tout recours contre l'employeur pour le cas de dommages « résultant de fautes inexcusables intentionnelles incombant à lui ou à ses préposés ».

§ 4. — *Salaires.*

Dans le vas de l'emploi collectif, l'employeur s'engage à payer un salaire (en pratique, la rémunération par des primes est exceptionnelle). Ce salaire est celui de la convention collective de la profession et de la localité considérée avec un abattement de 25% pour tenir compte du fait que la main-d'œuvre est banale et non adaptée. Cet abattement n'est du reste pas acquis d'office : il doit être autorisé par le chef du groupement pour une durée correspondante à la période d'adaptation. Après quoi pour chaque travailleur étranger, l'employeur doit le même salaire que celui d'un travailleur libre.

Les salaires sont payés au chef de groupe qui les répartit ensuite aux travailleurs, après avoir effectué les prélèvements réglementaires.

Dans le cas de l'emploi individuel d'un ou plusieurs travailleurs détachés, l'employeur s'engage à payer à chacun d'eux, un salaire correspondant au tarif de la convention collective applicable aux travailleurs libres de la profession exercée et de la même localité sous déduction de certaines retenues, qui varient avec la catégorie de l'exploitation.

Les déductions opérées sur le salaire comprennent d'une part les frais dits « accessoires » et, d'autre part, « des retenues réglementaires ».

Les frais accessoires sont destinés à faire face aux charges sociales et représentent la part patronale de ces charges ; ils sont versés au groupe auquel ils restent acquis. Ces frais représentent, dans le cas de l'exploitation agricole ou forestière 45 francs par mois (ou 40 fr. si le salaire n'est pas supérieur à 1.000 francs), auxquels on ajoute les 4% du salaire normal (prestations en nature comprises), au titre des congés payés.

Dans le cas de l'exploitation minière, de l'industrie et des professions diverses, les frais accessoires représentent :

au titre des allocations familiales : : 7% du salaire,
au titre des assurances sociales : 4% du salaire,
au titre des congés payés : 4% du salaire

Le salaire considéré est toujours le salaire total y compris les prestations en nature.

Quant aux retenues réglementaires, elles comprennent dans tous les cas, 2 francs par jour ouvrable ou non à titre de frais

d'administration, la valeur des prestations en nature telle qu'elle est fixée lors de la conclusion du contrat et le montant de l'impôt cédulaire et de la contribution nationale.

L'impôt cédulaire et la contribution nationale sont versés directement par l'employeur au percepteur, conformément à la législation fiscale en vigueur.

Les prestations en nature restent acquises à l'employeur.

Quant aux frais d'administration, ils sont joints aux frais accessoires et versés au chef de groupe qui reçoit également le montant des charges ouvrières sociales retenues par l'employeur. Ces charges sociales « ouvrières » varient suivant la catégorie de l'exploitation. C'est ainsi que pour l'exploitation agricole et l'exploitation forestière elles représentent 15 francs par mois tandis que pour l'industrie elles représentent 4% du salaire total et sont dénommées « contribution des assurances sociales ».

Enfin, dans le cas de l'exploitation minière, le contrat prescrit que les travailleurs étrangers doivent, comme tous les mineurs, s'affilier à la caisse autonome des ouvriers mineurs.

§ 5. — *Dissolution du contrat.*

Outre la cause normale de résolution pour inexécution des obligations stipulées, le contrat de mise des travailleurs étrangers encadrés à la disposition d'un employeur comporte un certain nombre de clauses de résiliation.

En premier lieu, le commissaire à la lutte contre le chômage ou ses délégués se réservent le droit de le résilier après un prèavis de 15 jours.

Ensuite, trois cas de résiliation de plein droit sont stipulés : le cas de fausse déclaration de l'employeur au sujet des travaux effectués et de l'utilisation du personnel, le cas de cession clandestine du personnel à un tiers, enfin, le cas où l'employeur utiliserait, indépendamment du personnel visé au contrat, des travailleurs étrangers évadés des formations constituées.

Section II

La nature juridique du contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur.

Le commissariat à la lutte contre le chômage qui dispose d'une certaine quantité de main-d'œuvre étrangère encadrée, l'offre à des utilisateurs éventuels. A la suite de cette pollicitation, divers employeurs se présentent ; ils concluent avec lui un contrat particulier, aux termes duquel un nombre déterminé de travailleurs sont mis à leur service.

Le contrat qui est ainsi conclu entre l'administration et l'employeur, rappelle par certains côtés, le contrat d'entreprise de main-d'œuvre. Toutefois, avant de le comparer à ce type particulier de convention, cherchons la place qu'il est possible de lui assigner au regard des diverses classifications qu'on établit ordinairement dans les contrats.

§ 1. — *Place du contrat dans les diverses classifications.*

Nous avons exposé plus haut que le service central des formations d'étrangers a établi une fois pour toutes des imprimés spéciaux qui portent toutes les clauses du contrat et ménagent seulement quelques blancs pour être remplis lors de la signature.

L'employeur n'est donc pas appelé en fait à débattre la plupart des termes du contrat qui sont simplement portés à sa connaissance par le chef de groupe, mandataire du commissariat à la lutte contre le chômage. Le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur présenterait donc les caractères d'un contrat d'adhésion.

Cette manière de penser ne semble pas conforme à la réalité. S'il est bien vrai que la plupart des clauses du contrat sont imposées d'office à l'employeur, il reste encore suffisamment de points sur lesquels sa volonté se manifeste clairement pour que l'on soit encore en présence d'un contrat de gré à gré.

D'abord l'employeur s'entend avec le représentant de l'administration sur la durée du contrat, la date de sa mise en vigueur et celle de son expiration.

Ensuite, il débat l'importante question des prestations en nature. Nous savons, en effet, qu'il se charge souvent d'assurer la vie matérielle — ou certains éléments de la vie matérielle — des hommes qu'il emploie. Aussi la formule du contrat réserve-t-elle une ligne spéciale pour chacune des rubriques de l'habillement du logement, de la nourriture, de l'éclairage et du chauffage, et invite-t-elle les contractants à déterminer la partie qui sera chargée de fournir ces différentes prestations ainsi que la valeur de chacune d'elles.

Cette valeur devant être déduite du chiffre du salaire, il se trouve qu'en définitive, les négociations conduisent en fait à la détermination de celui-ci. Par conséquent, l'une des conditions les plus importantes du contrat se trouve fixée par le concours de volonté des deux contractants. Or, c'est là le caractère fondamental du contrat de gré à gré.

D'autre part, bien que nous n'ayions aucune jurisprudence en cette matière, les clauses imprimées doivent, semble-t-il, s'imposer avec la même évidence que les mentions ajoutées, lors de la signature, telle que la valeur des prestations en nature. L'employeur, en fait, ne les ignore pas, et se trouve dans une situation bien différente de celle d'un voyageur qui, en prenant son billet au guichet de la gare, adhère aveuglément aux clauses d'un contrat de transport, dont, en général, il ne prendra jamais connaissance.

Comment expliquer alors le cadre rigide du contrat imposé par l'administration ? Il nous semble qu'il y a là une nouvelle manifestation de l'interventionnisme des pouvoirs publics dans les contrats. Ce « dirigisme contractuel » s'est déjà révélé d'une manière envahissante dans le contrat de travail ordinaire qui, suivant, l'expression de M. Delbez[1] « s'est transformé, mué en un acte singulier dans lequel, en dépit des mots, l'élément réglementaire l'emporte ». A plus forte raison se manifeste-t-il dans un contrat dont l'administration est une des parties et dans une matière où interviennent des considérations d'ordre public.

Le service central des formations d'étrangers prépare donc le terrain du contrat, il fixe unilatéralement toutes les conditions en dehors desquelles il n'admettrait pas l'emploi de la main-d'œuvre qu'il offre aux employeurs privés.

1. *Revue du droit public*, année 1939, article cité.

Les points que l'administration ne considère pas comme étant essentiels à l'ordre public, mais qui sont d'une grande importance pour l'employeur, se trouvent fixés d'un commun accord entre les parties, ce qui montre qu'on est bien en présence d'un contrat de gré à gré.

§ 2. — *Le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur et le contrat de marchandage.*

Dans le contrat de marchandage, un maître-ouvrier, appelé marchandeur ou tâcheron, se trouvant à la tête d'une équipe de travailleurs, vient mettre la main-d'œuvre qu'il a recrutée à la disposition d'un entrepreneur principal. Les prestations qui s'échangent donc aux termes de ce contrat, sont, d'une part, l'apport d'un certain nombre d'ouvriers, et d'autre part, le paiement du prix de cette main-d'œuvre.

Ces prestations sont les mêmes dans le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur.

Il ne serait pourtant pas exact de qualifier ce dernier contrat de contrat de marchandage. D'abord la situation du marchandeur n'est pas comparable à celle de l'Etat.

Le marchandeur est un sous-entrepreneur modeste qui sert un entrepreneur principal ; or, il est difficile de dire que l'Etat qui dispose de la main-d'œuvre étrangère encadrée ait une position analogue par rapport aux employeurs de cette main-d'œuvre.

Ensuite le but des deux opérations n'est pas non plus le même. Le marchandeur recrute quelques camarades, ouvriers comme lui, en vue de réaliser un certain bénéfice en se faisant payer le service qu'il rend ainsi à l'employeur.

Or, l'Etat ne procède nullement au recrutement des étrangers dans le but de réaliser un bénéfice. On peut évidemment prétendre qu'il est intéressé à voir employés d'une manière productive des hommes qu'il serait obligé d'entretenir à ses frais, mais nous sommes loin de la notion de bénifice.

L'encadrement des étrangers n'est pas une opération industrielle ou commerciale ; il s'inspire uniquement de motifs d'ordre public et d'intérêt général que l'Etat a la charge de prendre en considération.

Il résulte de là qu'il serait oiseux de poursuivre la compa-

raison entre notre contrat et le contret de marchandage. En particulier, la question de savoir s'il respecte les interdictions édictées par la loi du 25 novembre 1919 (Code du travail, livre 1, art. 30 B.) relative à « l'exploitation des ouvriers » ne se pose pas.

On sait en effet, que les étrangers encadrés touchent la partie du salaire qui leur revient. Cette partie est du reste très importante et les prélèvements qui sont effectués sur le salaire sont tous prescrits par des textes réglementaires, ils ne participent donc nullement de la nature des bénéfices ; ce sont des prélèvements effectués à titre de frais d'administration ou de charges sociales ; ils sont loin, d'ailleurs, de couvrir les frais de fonctionnement du service des formations d'étrangers.

Le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur, n'est donc point un contrat de marchandage. D'une manière plus générale, il n'est pas un contrat d'entreprise, une *locatio operis*.

Un contrat d'entreprise comporte, en effet, l'engagement de l'une des parties à effectuer un travail déterminé au profit de l'autre, moyennant une rémunération. Or, ici, l'Etat ne s'engage pas à effectuer un travail quelconque au profit de l'employeur, il s'engage simplement à lui rendre le service de lui procurer de la main-d'œuvre. D'autre part, il ne touche, en définitive, aucune rémunération.

Si les représentants de l'Etat touchent certaines sommes, c'est à charge de les répartir entre les travailleurs. S'ils signent un contrat, c'est en fait pour procurer du travail aux étrangers qu'ils administrent et pour stipuler que des salaires seront dûs aux travailleurs.

Ainsi donc les analogies qu'on peut découvrir entre le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur et un type quelconque de contrat d'entreprise, sont superficielles et c'est à d'autres critères qu'il convient de faire appel pour révéler la nature véritable de ce contrat. Ces critères nous amèneront à conclure qu'il s'agit, en fait, d'un contrat de travail d'un type particulier.

§ 3. — *Le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur est un contrat de travail particulier.*

Dans le louage de service — *locatio operarum* — une personne s'engage à travailler pour le compte et sous la direction d'une autre, moyennant une rémunération.

Or, quels sont, en réalité, les effets produits par le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur ?

Le premier de ces effets, est de mettre au service de celui-ci, les travailleurs encadrés. Dès que ce contrat est passé, les étrangers travaillent non seulement pour le compte de l'employeur, mais encore sous sa direction.

Ce dernier point mérite d'être retenu : les cadres du groupe assurent une simple surveillance d'ordre disciplinaire à l'égard des travailleurs et n'interviennent pas dans la direction technique du travail, laquelle est entièrement laissée à l'employeur.

Cela est évident pour le cas de l'emploi individuel. Mais c'est encore vrai pour celui de l'emploi collectif. Sur un chantier de carbonisation par exemple, l'employeur s'adresse directement aux ouvriers pour leur faire installer les fours à charbon dans tel ou tel endroit. Les cadres du groupe restent en dehors de l'organisation du travail.

Le rôle des cadres, aussi bien dans l'emploi collectif que dans l'emploi individuel, est un rôle d'inspection, destiné à assurer la bonne exécution du contrat.

Le second effet produit par le contrat est d'assurer la rémunération, par l'employeur, du travail fourni par les étrangers mis à sa disposition. Que ce salaire soit payé au chef de groupe à charge pour lui de le répartir ensuite entre les ouvriers, ou bien directement à ces derniers, dans les deux cas il y a rémunération du travail accompli, et cette rémunération est destinée aux travailleurs eux-mêmes.

Ainsi donc, le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur, produit les mêmes effets entre les travailleurs et l'employeur, qu'un contrat de travail ordinaire.

La différence entre ces deux conventions réside dans le fait que les travailleurs ne font pas partie du premier de ces contrats. C'est l'Etat qui stipule en leur nom.

Cette intervention de l'Etat peut s'expliquer de diverses manières.

La première explication qui vient à l'esprit consiste à dire qu'il s'agit là d'une sorte de stipulation pour autrui ; de fait, les conditions requises pour l'existence d'une stipulation pour autrui sont bien réalisées.

Les étrangers encadrés, qui jouent le rôle du tiers de la théorie classique, restent bien véritablement en dehors de la convention. Ils ne prennent conscience de la conclusion de celle-ci que lorsqu'ils reçoivent l'ordre de rejoindre telle ou telle exploitation.

D'autre part, les parties contractantes, lors de la conclusion du contrat, ont bien la volonté de faire naître une créance — la créance de salaires — au profit des travailleurs.

Cette explication, pourtant, ne peut être considérée comme satisfaisante. La stipulation pour autrui, il est vrai, a pris une extension considérable et tend à devenir de plus en plus une sorte de cadre immense dans lequel viennent s'insérer les institutions les plus variées qui « naissent, grandissent, et prospèrent sur les ruines de la vieille règle romaine : *alteri stipulari nemo potest* »[1].

Il n'est pas jusqu'à la convention collective du travail que l'on n'ait tenté — à tort selon M. Josserand — de ramaner au concept de la stipulation pour autrui. Il est par suite possible qu'on réussisse à introduire dans les mêmes cadres, le contrat que nous étudions.

Ce serait, à notre avis, une œuvre bien artificielle. S'il est entendu, en effet, lors de la conclusion du contrat, que le salaire sera dû au travailleur, l'étranger soumis au régime d'exception, et par le fait même qu'il est soumis à ce régime, ne peut pas en poursuivre le recouvrement. C'est l'administration qui a conclu le contrat qui se charge de veiller à sa stricte exécution, non seulement par l'employeur qui est l'autre partie du contrat, mais encore par le travailleur lui-même.

Ainsi donc, elle ne joue pas le rôle d'une simple partie au contrat, elle intervient pour régenter toute l'économie de celui-ci et c'est principalement vis-à-vis du travailleur étranger que sa tutelle se fait sentir de la manière la plus forte. De

1. JOSSERAND, *Cours de droit civil*, t. II.

même qu'elle lui commande de se mettre au service de tel employeur, elle le surveille pour qu'il exécute fidèlement l'ordre reçu. Enfin, elle se substitue à lui chaque fois qu'il doit exercer un droit découlant du travail qu'il accomplit.

C'est ainsi qu'elle se substitue à lui pour réclamer à l'employeur le bordereau de salaires que celui-ci doit remettre à ses ouvriers au moment de les payer.

Nous avons vu d'ailleurs un autre exemple de substitution en matière d'accidents du travail. L'article 3 des conditions générales oblige le patron à contracter une police auprès d'une compagnie d'assurances et précise que les paiements éventuels seront faits « directement au chef de groupe ou à toute personne désignée par lui ».

Lorsqu'un étranger encadré aura été victime d'un accident du travail à la suite duquel une certaine incapacité permanente de travail lui aura été reconnue, la rente qui sera servie par application de la loi du 9 avril 1898, sera donc payée au chef de groupe et c'est ce dernier qui la reversera au travailleur lui-même.

L'administration se substitue donc là à l'étranger encadré, dans l'exercice d'un droit que nul ne songerait à contester à la victime d'un accident. Cette substitution s'explique par le fait que la victime se trouve soumise au régime d'exception.

L'étranger soumis à ce régime se présente dès lors comme un véritable incapable. L'Etat intervient pour conclure à sa place le contrat de travail qu'il ne peut conclure lui-même.

Quelle est la nature de l'incapacité qui le frappe ? Il ne s'agit assurément pas d'une incapacité comparable à celle qui est instituée en faveur du mineur ou de l'interdit. L'incapacité en question n'a pas pour objet de sauvegarder les intérêts du travailleur étranger encadré. C'est en quelque sorte une incapacité par détermination de la loi, analogue à celle qui exclut les juifs du commerce de banque.

Pourtant, dès que le contrat a été conclu par les soins de l'administration, il produit tous les effets d'un contrat de travail ordinaire et ces effets se produisent entre le travailleur et son employeur.

Le contrat de mise de travailleurs étrangers à la disposition d'un employeur doit donc être considéré comme étant de la même nature qu'un contrat de travail ordinaire.

TROISIÈME PARTIE

Caractères et évolution du régime des travailleurs étrangers encadrés

CHAPITRE VIII

DISTINCTION DU RÉGIME DE DROIT COMMUN DES ÉTRANGERS ET DU RÉGIME DES ÉTRANGERS ENCADRÉS

Le régime institué par la loi du 27 septembre 1940 s'oppose au régime de droit commun applicable à tous les étrangers résidant en France. Cette distinction apparaît d'abord en ce qui concerne le domaine d'application de chacun des deux régimes dans le temps et dans l'espace, mais elle apparaît surtout sur le terrain de la réglementation ; pourtant on ne peut pas dire qu'ils soient fondés entièrement sur des textes différents.

Les dispositions qui fondent et définissent le régime d'exception ne constituent pas, à elles seules, un édifice juridique complet et distinct. La réglementation de droit commun s'applique en effet aux étrangers encadrés dans les groupes de travailleurs. Le régime d'exception est généralement défini par rapport au régime normal, au moyen de textes qui apportent diverses modifications à celui-ci. Quelques-uns seulement d'entre-eux édictent des mesures vraiment nouvelles. Le régime d'exception se présente donc comme une sorte de prolongement du régime de droit commun, dans le sens d'une intensification du contrôle.

Du reste, toute la réglementation française relative aux étrangers a subi, depuis le milieu du XIX^e^ siècle, une évolution dirigée dans ce même sens : elle est devenue de plus en plus stricte, de plus en plus sévère.

Alors qu'en 1860, la présentation d'un passeport, seule formalité couramment exigée, paraissait « inutile et vexatoire », de nos jours la carte d'identité d'étranger se trouve jugée insuffisante et doit être complétée — du moins en zone libre — par un sauf-conduit spécial pour permettre à un étranger d'effectuer le moindre voyage.

Ce resserrement de la surveillance rendu nécessaire par l'afflux des étrangers, est le trait dominant du régime d'exception.

Lorsqu'on passe en revue d'une part, les mesures de police applicables aux étrangers et, d'autre part, les mesures qui réglementent leur activité sur le territoire de la France, il arrive un moment où ces mesures prennent un caractère de sévérité particulièrement accusé. On est alors sur la ligne de démarcation des deux régimes.

Section I

Domaine d'application du régime d'exception dans l'espace et dans le temps

Le régime d'exception a un champ d'application plus restreint que le régime de droit commun. Ce n'est en effet pas l'une des moindres originalités de la loi du 27 septembre 1940 que d'être applicable seulement à certaines parties de la France. Elle prévoit en effet la constitution d'unités encadrant les hommes en âge de porter les armes ; bien que ces unités ne présentent aucun caractère militaire, on conçoit que leur constitution soit impossible dans les régions occupées.

D'autre part, dans la plupart des possessions françaises d'outre-mer, l'application d'une pareille mesure serait sans objet, et n'a par suite pas été envisagée par les pouvoirs publics.

Ainsi donc, le régime d'exception s'applique seulement d'une part, dans la partie non occupée de la France métropolitaine y compris la Corse et, d'autre part, en Algérie et au Maroc, où, du reste il se présente sous une forme extrêmement particulière.

L'application du régime d'exception, limitée sur le territoire, semble aussi devoir l'être dans le temps. L'article 1er de la loi du 27 septembre 1940 dispose en effet : « Les étrangers .... pourront, *aussi longtemps que les circonstances l'exigeront*, être rassemblés... ».

Il ne s'agit manifestement pas là de la fixation d'un temps de service, anologue à celui que stipulait le décret-loi du

12 avril 1939 relatif aux prestations dues par certains étrangers bénéficiaires du droit d'asile. Il s'agit de la durée du régime lui-même.

Ce régime revêtirait donc un caractère temporaire. Créé en considération des circonstances particulières où se trouve actuellement la France, il serait appelé à disparaître à une échéance assez brève.

C'était là, en effet, la pensée initiale du législateur et il est certain que le régime, sous sa forme initiale, ne saurait avoir une durée dépassant la période de réorganisation de la France.

Mais si sa forme actuelle disparaît, le régime n'en survivra pas moins, selon nous, sous une forme plus adoucie.

Un indice de durée nous est déjà fourni par l'institution de groupes spéciaux d'éducation professionnelle. Depuis le 1er avril 1942, un groupe-école a été constitué. Les étrangers affectés à ce groupe suivent divers stages où on leur enseigne des métiers assez variés, qui s'étendent du domaine de la mécanique pratique à celui du secrétariat des groupes et de la comptabilité.

Le fait que les pouvoirs publics aient institué ces stages, qui sont improductifs, montre suffisamment leur intention de ne pas mettre fin au régime d'exception aussi rapidement que les termes de la loi tendraient à la faire pressentir.

Section II

Distinction des deux régimes au point de vue des mesures de police.

Les mesures relatives aux étrangers concernent l'entrée, le séjour et la sortie de ces derniers. Notre but étant de déterminer les points de la ligne de démarcation qui sépare les deux régimes, nous ne prendrons en considération que les matières susceptibles de nous les fournir. C'est ainsi que nous ne dirons rien de la sortie des étrangers encadrés puisque les règles à appliquer pour l'émigration sont exactement les mêmes dans les deux cas. L'émigration est même une possibilité donnée à certains étrangers par les pouvoirs publics pour échapper à l'incorporation.

C'est surtout la matière du séjour des étrangers qui nous retiendra. Pourtant, avant de l'aborder, il nous paraît intéressant de dire quelques mots de l'entrée des réfugiés politiques.

Les conditions d'admission de ces derniers en France ont pendant longtemps été différentes de celles qui concernent les étrangers jouissant de la protection d'un Etat déterminé, et s'il est vrai que tous les réfugiés politiques ne sont pas soumis au régime d'exception, inversement, tous les incorporés sont pratiquement des réfugiés politiques.

§ 1. — *L'entrée des réfugiés politiques.*

L'arrivée en masse d'un nombre considérable de réfugiés, surtout à partir de 1933, provoqua l'étonnement de beaucoup de Français qui accusèrent de négligence les autorités chargées de la surveillance des frontières et de la police du territoire.

Notons pourtant d'abord qu'il n'est pas d'autorité de police, bien organisée soit-elle, capable de barrer toutes les passes des Pyrénées et tous les sentiers de la forêt des Vosges. Beaucoup de réfugiés purent ainsi irrégulièrement franchir les frontières et virent, après coup, leur situation régularisée par des dispositions réglementaires.

Une circulaire du Ministère de l'Intérieur, en date du 14 août 1936, adressée aux préfets, fait connaître, en effet, que par un arrangement intergouvernemental, signé à Genève, le 4 juillet 1936 « le Gouvernement français, dans un esprit de haute solidarité humaine, s'est engagé à accorder l'autorisation de séjour aux réfugiés d'Allemagne qui, ayant quittés ce pays dans des conditions diverses se trouvent, actuellement sur notre sol » ; et la circulaire poursuit :

« Cet accord a pour but de stabiliser la situation présente des réfugiés en couvrant et en amnistiant le passé... Toutefois, il a d'ores et déjà été décidé que la date d'entrée en France, à partir de laquelle le bénéfice des mesures envisagées ne pourrait plus être accordé, est celle du 5 août 1936. En conséquence, il y a lieu de surseoir à toute mesure de refoulement ou d'expulsion frappant un étranger de nationalité allemande, ou apatride venant d'Allemagne, arrivé en France entre le 30 janvier 1935 et le 5 août 1936 et que les renseignements en votre possession vous feraient présumer être effectivement un réfugié ».

Le décret-loi du 2 mai 1938 sur la police des étrangers donne enfin une consécration légale à toutes ces mesures. Après avoir, dans son article 2, alinéa I, posé le principe que tout étranger doit, pour entrer en France, être muni des documents exigés par les conventions internationales en vigueur et tous textes réglementaires, il édicte, dans l'alinéa suivant, une importance dérogation au profit des réfugiés politiques. Nous y lisons en effet :

« Toutefois, avant toute poursuite à engager en vertu du paragraphe précédent, les réfugiés politiques qui auront, à leur entrée en France, au premier poste frontière, revendiqué cette qualité dans les formes et conditions qui seront déterminées, feront l'objet d'une enquête administrative sur le vu de laquelle le ministre de l'Intérieur statuera ».

Tout étranger qui se présentait à la frontière pouvait donc pénétrer sur notre territoire en revendiquant la qualité de réfugié politique. Il était ainsi admis au bénéfice du droit d'asile et considéré dès lors, comme séjournant dans des conditions régulières sur le territoire de la France.

Ce dernier point mérite d'être bien retenu : les étrangers qui passent par l'effet de la loi du 27 septembre 1910 sous le régime d'exception se trouvaient, pour la plupart, parfaitement en règle avec les dispositions relatives à leur séjour en France. Voilà pourquoi, ainsi que nous l'avons indiqué dans notre introduction, leur encadrement ne présente aucun caractère répressif. Cet encadrement résulte de la volonté des pouvoirs publics, qui, pour des raisons déjà exposées, ont jugé insuffisantes — pour certains étrangers qui se trouvent tous être des réfugiés politiques — les règles de droit commun et ont édicté des mesures tendant à les renforcer.

§ 2. — *Distinction des deux régimes au point de vue des mesures réglementant le séjour des étrangers en France.*

Les mesures de surveillance prises à l'égard des étrangers qui séjournent en France sont très anciennes.

Sans remonter à l'ancien droit où la situation des aubains était voisine de celle des barbares à Rome ou de celle des serfs, avec les atténuations qu'y pouvaient apporter le développe-

ment du droit des gens et les faveurs du roi, notons que, dès l'époque révolutionnaire, les dispositions spéciales de police abondent en cette matière.

La loi du 28 mars 1792 oblige déjà quiconque circule dans le royaume à se munir d'un passeport et, à l'entrée sur le territoire, à se présenter devant la première municipalité. Sous le Directoire, la loi du 28 vendémiaire an VI place tous les étrangers voyageant dans l'intérieur de la République ou y résidant, sous la surveillance du pouvoir exécutif qui peut leur retirer leur passeport et leur enjoindre de sortir du territoire.

Plus tard, l'arrêté des consuls du 22 messidor an VII charge le préfet de police de statuer sur les permissions de séjour à donner aux voyageurs qui voudraient résider à Paris plus de trois jours. Enfin, la loi du 3 décembre 1849 définit le droit d'expulsion et autorise le ministre de l'Intérieur à enjoindre, par mesure de police, à tout étranger résidant en France de sortir du territoire.

Cet aperçu nous montre déjà que, dans la première moitié du XIX^e siècle, les dispositions légales ne font pas défaut pour assurer la police des étrangers.

Mais la plupart d'entre elles avaient fini par tomber en défaveur « Une tolérance s'était établie, suivant l'expression de Turrel, rapporteur devant la Chambre des Députés de la loi relative au séjour des étrangers en France, résultant d'un adoucissement des mœurs, d'une moindre suspicion à l'égard des étrangers et du développement des relations internationales... L'obligation du passeport, vivement combattue, a été supprimée par des décisions remontant à 1860 et des conventions internationales signées de 1872 à 1874 »[1].

Cette tolérance avait ses dangers et la nécessité se fit bientôt sentir de remplacer le passeport par quelque chose d'équivalent qui obligeât les étrangers à se mettre en rapport avec l'Administration. Un décret du 2 octobre 1888 disposa donc que tout étranger non admis à domicile qui se propose d'établir sa résidence en France, doit, dans le délai de quinze jours à partir de son arrivée, faire, à la mairie de la commune où il voudra se fixer, une déclaration dans laquelle il devra donner diverses indications le concernant.

1. Rapport de M. TURREL, *J. off.*, Documents parlementaires, Chambre, d'août 1892, p. 768.

Puis la loi du 8 août 1893, reprenant les dispositions du décret du 2 août 1888, prescrivit qu'un registre d'immatriculation des étrangers serait tenu dans toutes les mairies et qu'un extrait de ce registre devrait être délivré au déclarant dans la forme des actes de l'état-civil.

Cet extrait est l'ancêtre de la carte d'identité d'étranger instituée pour la première fois par le décret du 2 avril 1917.

Depuis cette date, un nombre considérable de lois, de décrets-lois, de décrets, règlements et circulaires ont apporté des modofications de détail aux dispositions de ce dernier texte.

L'essentiel des règles actuellement applicables à tous les étrangers se trouve exposé dans le décret du 14 mai 1938, lui-même modifié par ceux du 9 septembre 1938, 19 septembre 1939 et 15 mai 1940.

***

Aux termes de ces derniers textes, tout étranger âgé de plus de quinze ans résidant en France, est tenu, dans les huit jours de son passage à la frontière (s'il vient d'un autre pays), dès l'achèvement de sa quinzième année (s'il est né en France ou y est venu avant cet âge), ou la date de son mariage (pour la femme française épousant un étranger et devenue étrangère) de se présenter à la Préfecture de police pour le département de la Seine et, pour les autres départements, au commissariat de police de sa résidence (ou à défaut à la mairie), pour y souscrire une demande de carte d'identité du type correspondant à la catégorie à laquelle il appartient.

Les agents diplomatiques et les touristes étrangers, sont bien entendu, dispensés de cette formalité.

A l'appui de sa demande, l'étranger fournit un certain nombre d'indications qui le concernent, telles que : nom, prénoms, filiation, date et lieu de naissance, profession, nationlité, situation de famille ; il fournit également les mêmes indications pour son conjoint et ses enfants et les noms et adresse de deux citoyens français qui consentent à se porter garant.

Les indications fournies sont reproduites sur deux fiches individuelles : l'une est envoyée au ministère de l'Intérieur (Direction générale de la Sureté nationale), l'autre conservée aux Archives de la préfecture qui délivre la carte d'identité.

Ainsi se trouve organisée une surveillance à deux degrés de tous les étrangers résidant en France ; les deux fiches sont en effet tenues à jour et consultées lors du renouvellement des cartes. Celles-ci quant à leur validité se classent en deux groupes distincts. :

Les cartes à validité normale doivent être renouvelées tous les 3 ans, les autres, qui sont dites « à validité temporaire » sont renouvelées à leur expiration ; ces dernières sont barrées de deux traits rouges pour inviter l'Administration à exercer une surveillance plus stricte sur leurs titulaires.

***

La carte d'identité est un titre de séjour, autorisant son titulaire à résider en France, pendant toute la durée de sa validité. Lorsque celle-ci a une validité supérieure à un an, elle vaut fixation de domicile dans le département où elle a été délivrée. En principe, le titulaire peut s'établir dans tous les départements, sauf les trois départements recouvrés pour lesquels il fallait une autorisation spéciale (décret du 14 mai 1938), quitte à signaler ses déplacements à la mairie de sa nouvelle résidence. Mais il ne peut transférer son domicile d'un département dans un autre dans le consentement du préfet dont dépend la localité envisagée.

Mais si la carte d'identité permet à l'étranger de fixer librement sa résidence en France, elle ne lui permet pas de circuler sur le territoire sans une autorisation spéciale.

Le décret du 25 octobre 1930 dispose en effet qu'un étranger ne peut circuler librement en dehors de la commune de sa résidence et des communes limitrophes.

Pour se déplacer en dehors de ce périmètre il doit être muni, en plus de sa carte d'identité ou du titre de séjour qui en tient lieu, d'un sauf-conduit *ad hoc* délivré par la gendarmerie [1].

Le sauf-conduit est valable pour une seule destination et pour un voyage seulement à accomplir dans les huit jours ; il doit être visé dans les 24 heures de l'arrivée au point de destination et avant le départ. Il donne ainsi un pouvoir de contrôle très important aux autorités de police. Ce pouvoir est même telle-

1. La réglementation relative au sauf-conduit ne s'applique pas en zone occupée.

ment large que, dans certains cas, des atténuations ont dû y être apportées. C'est ainsi que la zone de libre circulation se trouve étendue dans certains départements, à tout l'arrondissement de la résidence (il en est ainsi dans le département des Hautes-Alpes, depuis un arrêté en date du 25 août 1941), c'est ainsi également que, dans certains cas, des cartes de circulation temporaires, valables trois mois, peuvent être délivrées.

Telles sont, sommairement décrites, les règles relatives au séjour et à la circulation de tous les étrangers, de ceux qui sont visés par la loi du 27 septembre 1940 comme de ceux qui ne le sont pas — sur le territoire de la France. Ces règles constituent le droit commun. Elles semblent déjà assez sévères, pourtant elles n'ont pas été jugées suffisantes pour certaines catégories d'étrangers.

Jusqu'ici, en effet, l'étranger demeure en possession de sa carte d'identité et reste libre d'organiser sa vie et ses occupations dans les mêmes conditions que tous les autres habitants de la France.

Le régime de droit commun cesse et fait place au régime d'exception lorsque de nouvelles dispositions retirent à certains étrangers le droit d'être personnellement porteurs de leur carte d'identité.

C'est là le fait important et qui constitue le point de passage entre le régime de droit commun et le régime d'exception. Dès le moment où le titre de séjour d'un étranger se trouve confié à un organisme administratif qui centralise d'autres titres analogues, cet étranger passe sous le régime d'exception. En principe, il est en même temps incorporé dans un groupe de travailleurs qui le surveille, l'administre et l'emploie.

Il arrive pourtant qu'un étranger ne partage pas en fait la vie commune d'un groupe de travailleurs encadrés, mais figure simplement « pour ordre » dans les effectifs. Cette circonstance ne l'empêche pas toutefois d'être soumis au régime d'exception : il n'est, en effet, plus porteur de sa carte d'identité que détient l'organe par lequel il est désormais administré.

Ainsi donc, au point de vue des mesures de police concernant le séjour des étrangers en France, la transition entre le régime de droit commun et le régime d'exception s'opère au moment où l'étranger cesse d'être personnellement porteur de son titre de séjour.

Section III

Distinction des deux régimes au point de vue des mesures réglementant le travail des étrangers en France

L'évolution des mesures réglementant le travail des étrangers est fort instructive, et nous permet d'expliquer comment les règles de droit commun purent, malgré leur croissante sévérité, apparaître comme insuffisantes, ce qui amena les pouvoirs publics à créer un régime d'exception, applicable à certains étrangers.

Deux préoccupations essentielles ont toujours inspiré les mesures relatives au travail des étrangers : d'une part, celle d'utiliser la main d'œuvre étrangère pour le plus grand profit de l'économie française et d'autre part, celle de régler les conditions de cet emploi d'une matière telle qu'il n'en résulte aucune concurrence dangereuse pour les travailleurs nationaux.

La première a amené les pouvoirs publics à créer parmi les cartes d'identité plusieurs variétés différentes, selon l'activité économique permise à leurs titulaires. — C'était là un moyen pour orienter la main d'œuvre étrangère vers les branches d'activité qui manquaient de travailleurs.

La seconde, intervenue pour remédier aux insuffisances de la première, est à l'origine de la loi du 10 août 1932, qui a pour but de limiter la proportion de la main d'œuvre étrangère dans les entreprises.

§ 1. — *La carte d'identité de travailleur.*

Les cartes d'identité que les préfets délivrent aux étrangers ne diffèrent pas seulement par la durée de leur validité ; elles diffèrent encore par les droits qu'elles confèrent à leurs titulaires. Certaines sont de simples permis de séjour ; d'autres donnent le droit d'exercer diverses professions dans des limites plus ou moins étendues.

Pour recevoir une carte d'identité de « travailleur » lui donnant le droit d'exercer une profession rémunérée, un étranger doit présenter, à l'appui de sa demande, un contrat de travail visé favorablement par les Services du ministère

du Travail qui sont ainsi à même d'exercer un contrôle sur la main d'œuvre étrangère qui se destine à chaque profession.

Pour chacune des principales catégories de professions, l'étranger doit, en effet, solliciter une carte particulière ; les principaux types de cartes, dont chacune peut être soit à validité normale de trois ans, soit à validité dite temporaire, sont les suivants :

1° la carte de non-travailleur, simple permis de séjour, interdisant l'exercice d'un emploi salarié quelconque ;

2° la carte de travailleur industriel, qui se subdivise elle-même en plusieurs types :

Le type A, donnant le droit d'exercer une seule profession dans un ou plusieurs départements nettement déterminés [1] ;

Le type B donnant le droit d'exercer une profession dans tous les départements ;

Le type C « toutes professions » donnant le droit d'exercer toutes les professions (aussi bien industrielles qu'agricoles), dans tous les départements.

3° La carte d'identité de travailleur agricole, permettant l'exercice exclusif d'une profession agricole [2].

4° La carte d'identité d'artisan qui, d'après une circulaire du 13 mars 1941, est appelée à disparaître par extinction, jusqu'au 12 mars 1944, pour être remplacée par la carte de commerçant.

5° La carte d'identité de commerçant, valable dans le ressort de la Chambre de commerce où se trouve la Préfecture qui l'a délivrée.

Chacun des titres mentionnés ci-dessus, et de même chacun des titres moins importants que nous avons passés sous silence, comporte une réglementation particulière quant à son renouvellement, aux droits qu'il confère dans le temps et dans l'espace et quant aux interdictions qu'il édicte.

Ajoutons enfin que d'autres règles non moins compliquées régissent la matière des changements de catégorie professionnelle et des changements de profession à l'intérieur d'une même catégorie. — Un agriculteur qui veut travailleur dans une sucrerie, doit demander un changement de carte ; si de la sucrerie, il veut passer dans une usine mécanique, une nouvelle autorisation lui est nécessaire.

1. La carte du type A est toujours une carte temporaire.
2. Cette carte est généralement à validité normale de 3 ans.

L'ensemble de cette réglementation revêt donc un caractère particulièrement touffu et le nombre des étrangers qui se trouvent dans une situation irrégulière par rapport à l'une des dispositions qui les concernent, est par suite assez élevé. Malgré l'interdiction formelle d'exercer un autre métier que celui qui leur est permis par la carte d'identité, ils réussissent à se faire embaucher dans des emplois plus encombrés faisant ainsi une certaine concurrence à la main d'œuvre nationale.

Voilà pourquoi, même sous le régime de droit commun, la carte d'identité a été depuis longtemps jugée insuffisante pour assurer un contrôle rationnel de la main d'œuvre étrangère ; d'autres mesures sont par suite intervenues.

§ 2. — *L'emploi de la main d'œuvre étrangère.*

Les mesures tendant à la protection de la main d'œuvre nationale, se proposent d'atteindre leur but par deux voies différentes : la première consiste à obliger les employeurs à respecter les règles relatives aux cartes d'identité des travailleurs étrangers ; la seconde consiste à fixer par la voie administrative, un pourcentage maximum entre le personnel étranger et le personnel total d'une entreprise.

La loi du 11 août 1926 modifiant les articles 64-98 et 171 du Livre II du Code du travail, dispose donc qu'il est interdit à toute personne d'employer un étranger non muni de la carte d'identité d'étranger délivrée conformément aux dispositions réglementaires en vigueur et portant la mention « travailleur » ; elle ajoute : « lorsque cette carte est délivrée pour la première fois, elle doit porter l'indication et la date du contrat de travail sur le vu duquel ladite carte a été délivrée ».

D'autre part, cette même loi interdit d'occuper dans une autre profession un travailleur étranger auquel la carte d'identité aura été délivrée en vue de son emploi dans une profession déterminée. Elle interdit également, sous des peines sévères, d'embaucher directement ou par intermédiaire un travailleur étranger avant l'expiration du contrat de travail en vertu duquel il a été introduit.

Mais les dispositions du Code du travail s'étant, elles aussi, révélées insuffisantes, le législateur a dû envisager la limita-

tion du nombre des travailleurs étrangers dans les diverses entreprises.

La loi du 10 août 1932 qui prévoit cette limitation est ainsi un instrument particulièrement efficace de réglementation.

Jusqu'à la date de la promulgation de cette loi, seuls les entrepreneurs ou fournisseurs travaillant pour le compte de l'Etat devaient, en vertu des décrets Millerand, du 10 août 1899, limiter le nombre de travailleurs étrangers employés par eux. Les employeurs privés étaient libres d'utiliser autant de main d'œuvre étrangère qu'ils désiraient, sauf à respecter les conditions de police de leur emploi.

Sous l'empire de la loi du 10 août 1932, tout établissement peut être assujetti à ce statut. D'abord l'Etat doit le prévoir dans ses cahiers des charges. Ensuite cette limitation est étendue et fixée uniformément à 5 % dans les contrats de concession des collectivités (chemins de fer, transports automobiles, distribution d'eau, de gaz, d'électricité, etc...).

Beaucoup plus importante est l'innovation touchant les entreprises privées. D'abord, leurs obligations antérieures sur l'emploi de la main d'œuvre étrangère sont confirmées et élargies. Ensuite la loi confère au ministre le droit de fixer par nature d'industrie, ou par régions, la proportion maxima d'ouvriers étrangers susceptibles d'être employés en atelier ou à domicile.

Plus de 400 décrets ont ainsi défini les modalités d'application de cette disposition.

Ainsi se trouve mis en lumière le caractère essentiel de cette loi : elle permet aux pouvoirs publics de régler l'emploi de la main d'œuvre disponible en France, suivant les besoins de chaque instant.

Ce caractère est apparu avec une remarquable netteté lors des brusques changements qui se sont manifestés dans les besoins de main d'œuvre.

C'est ainsi que l'application de la loi fut complètement suspendue par un décret du 20 janvier 1939 ; à cette époque, en effet, les industries travaillant pour la défense nationale avaient besoin de main-d'œuvre et aucune limitation de l'emploi de la main-d'œuvre étrangère ne paraissait utile.

Plus tard, lorsque les circonstances l'exigèrent à nouveau au lendemain de l'Armistice, la loi du 27 août 1940 vint décla-

rer que « les décrets et arrêtés pris en application de la loi du 10 août 1932, sont remis en vigueur à compter du 15 septembre 1940 ». Puis, comme les mines et industries annexes souffraient du manque de main-d'œuvre, un rectificatif paru dans le *Journal officiel* du 5 septembre 1940, en suspendit l'application, en ce qui concerne ces branches particulières d'activité. Ces interventions répétées des pouvoirs publics dans l'application d'une mesure d'ordre général montrent à quel point il était urgent de mettre de l'ordre dans la répartition de la main d'œuvre disponible en France.

Pourtant, si ces dispositions réglementent l'emploi de la main d'œuvre étrangère d'une manière assez stricte et dans un sens conforme aux intérêts nationaux, elles ne tendent nullement à imposer à certains individus particuliers l'obligation d'accomplir un travail déterminé.

Et c'est là qu'apparaît véritablement la limite qui sépare le régime de droit commun du régime d'exception. Dans le premier, les interventions des pouvoirs publics restent des dispositions d'ordre général et impersonnel qui viennent prendre leur place dans la législation normale du travail. Tout différent est le principe qui prévaut dans le régime d'exception.

Ici, nous sommes en présence d'un véritable travail obligatoire, ainsi que nous le montrerons au chapitre suivant.

Jusqu'ici, les pouvoirs publics s'efforçaient d'acquérir une emprise de plus en plus grande sur la main d'œuvre étrangère, les dispositions de droit commun étaient devenues de plus en plus nombreuses et sévères en cette matière, mais jamais il n'avait été question de faire effectuer des travaux déterminés par des individus rassemblés à cet effet.

Ainsi donc, le régime de droit commun prend fin et le régime d'exception apparaît au moment où des individus se trouvent soumis à l'obligation particulière d'exécuter une tâche qu'on leur impose et qu'ils n'ont pas choisie.

Remarquons bien qu'en principe, les règles du droit commun s'appliquent encore aux travailleurs encadrés. Bien entendu l'organe de gestion d'un groupe de travailleurs ne consulte guère les mentions qui ont pu être portées sur les cartes d'identité des travailleurs qu'il administre. — Mais la loi du 10 août 1932 reste en vigueur. Les entrepreneurs de

travaux, par exemple, ne peuvent pas faire appel aux groupes de travailleurs étrangers au-delà des proportions définies par des arrêtés ministériels. Mais c'est l'obligation d'un travail défini et imposé qui caractérise, au point de vue de l'emploi de la main d'œuvre étrangère, le régime d'exception. C'est du reste en se fondant sur ce caractère que nous essaierons de déterminer la nature de ce régime.

CHAPITRE IX

ORIGINALITÉ DU RÉGIME DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS ENCADRÉS

L'étude du régime institué par la loi du 27 septembre 1940 montre qu'il présente des analogies frappantes avec d'autres institutions où la liberté de l'individu est l'objet de restrictions importantes et qui constituent des régimes de travail forcé ou obligatoire.

Ces analogies sont-elles de nature à faire croire que le régime d'exception est une simple imitation d'autres institutions anciennes ou contemporaines ? C'est la question que certains observateurs n'ont pu s'empêcher de se poser ; quelques-uns même n'ont pas hésité à voir dans l'institution des étrangers encadrés une sorte de réapparition de l'esclavage. Il n'est pas sans intérêt d'examiner ce qu'on peut penser à cet égard.

Remarquons d'abord que les étrangers soumis au régime d'exception n'ont pas la liberté d'aller et de venir, ni de fixer leur résidence dans le lieu qui leur plaît. Ils sont soumis à un certain régime de travail dont la comparaison avec les institutions analogues nous amène à nous poser la question du lien qui relie ces étrangers à l'Etat.

Section I

Le régime de travail des étrangers encadrés est un régime de travail obligatoire

Le décret du 21 août 1930 qui réglemente le travail public dans les colonies françaises donne la définition suivante du travail obligatoire : « tout travail ou service exigé d'un individu et pour l'exécution duquel ledit individu ne s'est pas

offert de plein gré, en dehors des travaux ou services de ses obligations fiscales ou militaires ou de l'exécution d'une peine de droit commun ».

Cette définition reproduit, d'une manière plus concise, celle qui fut adoptée par la Conférence Internationale du Travail dans sa quatorzième session tenue à Genève du 10 au 28 juin 1930. Le projet de convention relative au travail forcé ou obligatoire adopté par cette conférence donne la définition suivante dans son article 2 :

« Aux fins de la présente convention, le terme « travail forcé ou obligatoire » désignera tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré.

« Toutefois, le terme « travail forcé ou obligatoire » ne comprendra pas, aux fins de la présente convention :

a) Tout travail ou service exigé en vertu des lois sur le service militaire obligatoire et affecté à des travaux d'un caractère purement militaire.

b) Tout travail ou service faisant partie des obligations civiques normales des citoyens d'un pays se gouvernant pleinement lui-même.

c) Tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation, etc..

d) Tout travail ou service exigé dans le cas de force majeure, c'est-à-dire dans le cas de guerre, de sinistres ou menaces de sinistres tels qu'incendies, inondations, etc.

e) Les menus travaux de village, c'est-à-dire les travaux exécutés dans l'intérêt direct de la collectivité par les membres de celle-ci, travaux qui, de ce chef, peuvent être considérés comme des obligations civiques normales, etc.

Toutes les définitions que l'on trouve soit chez les auteurs, soit dans d'autres documents du Bureau International du Travail, soit enfin dans divers arrêtés pris par les gouverneurs généraux et les gouverneurs des colonies relativement au travail obligatoire, renferment tous les points ou certains points contenus dans la définition précédente.

Si nous considérons maintenant le régime de travail qui est celui des étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940, nous voyons qu'il satisfait manifestement à toutes les conditions d'un régime de travail obligatoire.

D'abord les étrangers encadrés sont employés à des besognes pour lesquelles ils ne se sont, en général, pas offerts de plein gré. Il est vrai qu'en théorie, certains étrangers peuvent, d'après la circulaire du 28 novembre 1941, se présenter volontairement à la commission d'incorporation et demander à être admis dans un groupe de travailleurs. Mais le nombre d'adhésions volontaires a été si faible que l'unique groupe composé de volontaires est loin d'avoir atteint l'effectif normal.

D'autre part, l'obligation qu'on fait peser sur les étrangers encadrés n'est ni une obligation fiscale, ni une obligation militaire ; elle ne se rattache pas non plus aux conséquences d'une condamnation pénale.

D'abord, s'il s'était agi d'un impôt acquitté en travail analogue aux corvées d'entretien en pratique dans certaines campagnes et dans certaines colonies, il y aurait un texte pour nous en avertir ; d'autre part, la quantité de ce travail serait limitée d'une manière bien définie, et ne saurait, en tout cas, absorber toute l'activité d'un individu ; du reste on ne voit pas quelle serait, pour les étrangers encadrés, la matière imposable sur laquelle cet impôt serait assis.

En second lieu, l'obligation de travail des étrangers encadrés n'est pas une obligation militaire. C'est d'ailleurs l'un des points par lesquels le régime de la loi du 27 sepbtembre 1940 diffère du système antérieur des compagnies de prestataires.

On sait, en effet, que le décret-loi du 13 avril 1939 avait prévu dans son article 3 que les étrangers sans nationalité et « autres bénéficiaires du droit d'asile » de 20 à 48, ans aptes au service militaire, seraient assujettis à fournir, dès le temps de paix, aux autorités militaires françaises, pour une durée égale à la durée du service imposé aux citoyens français, des prestations en travail, dont le mode d'exécution allait être déterminé ultérieurement.

Or, l'article 5 de la loi du 27 septembre 1940 abroge cette disposition ; ainsi donc, avec la disparition des prestations et le passage des travailleurs encadrés sous l'autorité du ministre du Travail, se trouve supprimée toute analogie entre le régime de travail de ces étrangers et d'obligations militaires de quelque nature que ce soit.

Enfin, le travail dans les groupes d'étrangers ne se rattache

en aucune manière aux conséquences d'une condamnation pénale. D'une part, en effet, l'encadrement, on l'a vu, ne doit pas être considéré comme une mesure de répression. D'autre part, tout étranger, réfugié et indigent, dont le casier judiciaire est chargé, se trouve interné dans un camp du ministère de l'Intérieur. Par suite, non seulement les étrangers encadrés ne sont pas en train de subir de peine, mais encore ils n'en ont même jamais subi.

Section II

Le régime des travailleurs étrangers encadrés se distingue des autres formes de travail obligatoire.

Si le régime de travail auquel sont soumis les étrangers encadrés est incontestablement un régime de travail obligatoire, il possède des caractères propres qui le différencient nettement d'autres institutions de travail forcé auxquels on a voulu le comparer.

Les principales institutions de travail forcé qu'il y a lieu de prendre en considération sont, d'une part, les systèmes du passé et en particulier l'esclavage sous ses diverses formes ; d'autre part, le travail des prisonniers de guerre, enfin, les divers systèmes de travail obligatoire instituées ces dernières années dans certains pays.

§ 1. — *Le régime des étrangers encadrés et les différentes formes de travail obligatoire du passé.*

Le régime des étrangers encadrés peut-il donner lieu à une comparaison sérieuse avec l'esclavage ?

Remarquons d'abord que la question ainsi posée l'est en termes extrêmement imprécis. L'esclavage a revêtu selon les pays et selon les époques, des formes très diverses. A quelle forme est-il fait allusion ?

Certaines analogies peuvent toutefois être trouvées entre quelques traits du régime d'exception et une forme ou une autre d'esclavage.

Signalons d'abord le fait que les esclaves, dans l'Antiquité,

étaient généralement des étrangers dont « le malheur et non la honte, expliquait les servitudes »[1].

Signalons, en second lieu, l'analogie des groupes de travailleurs avec les ateliers d'esclaves de la Grèce, appartenant soit à des sanctuaires, soit à des particuliers ; tel, d'après Toutain[2], l'atelier d'esclaves forgerons que possédait le père de Sophocle.

Cet auteur nous signale encore d'autres traits de l'esclavage antique qui revivent dans le régime des étrangers encadrés ; telle est la coutume qu'avait le propriétaire d'esclaves de les louer à une autre personne : telle est surtout l'habitude prise dans le monde hellénistique de payer à l'esclave un salaire en argent en plus de la nourriture et du logement que le maître lui fournissait.

Une manière d'organiser l'emploi de la main d'œuvre servile à Rome rappelle la faculté que s'attribue l'Etat, à l'heure actuelle, d'affecter des travailleurs à telle ou telle tâche jugée nécessaire ou urgente. On sait en effet, qu'à Rome, il existait des esclaves affectés aux services privés et des esclaves affectés aux services publics. Parmi ces derniers, certains étaient préposés au service des Magistrats, d'autres restaient à la disposition des autorités pour être affectés aux travaux jugés nécessaires. C'est ainsi qu'une troupe d'esclaves fut mise par Auguste à la disposition des édiles quand il leur rendit le soin de veiller aux incendies. Deux autres « familles » furent attachés, selon Wallon[3] à l'administration des eaux où ils devaient remplir tous les genres d'offices : intendants des réservoirs, surveillants, couvreurs, paveurs, etc...

Nous pourrions encore citer d'autres points de similitude, en particulier le fait que les esclaves étaient employés à la culture du sol et aux travaux rudes et pénibles, comme aujourd'hui les étrangers encadrés. C'est ainsi qu'on les trouvait dans les mines de fer, dans les carrières et les salines.

Ces ressemblances pourtant sont disparates et découlent pour la plupart du seul point qui soit véritablement commun entre l'esclave et l'étranger incorporé dans un groupe de travailleurs ; à savoir l'absence de liberté. En dehors de ce point,

1. Declareuil, *Rome et l'organisation du droit*, Paris, 1929.
2. Toutain, *L'économie antique*, collection Berr, p. 140, Paris, 1927, p. 75.
3. Wallon, *Histoire de l'esclavage*, Paris, 1847, t. III, p. 102.

il n'y a pas de ressemblance profonde car il existe entre les deux régimes, une différence fondamentale.

L'esclave n'est pas un homme privé de certains droits et astreint à certaines obligations ; il est considéré comme n'étant pas homme, comme n'ayant aucune personnalité ; sa loi suprême, dit Wallon « c'est de n'être rien »[1]. Or, il n'a jamais été question de ne pas reconnaître à un étranger encadré, la faculté d'être sujet de droits.

Il est vrai qu'une certaine personnalité avait été reconnue aux esclaves des temps modernes. Le Code noir de mars 1685[2] qui réglemente la condition de l'esclavage dans les colonies se préoccupe beaucoup de la religion des nègres, prescrit de les baptiser et leur permet de se marier. Pourtant son article 28 leur refuse tout droit de propriété. Mais il est difficile de consisérer la condition des nègres comme une transition entre l'esclavage antique et le travail moderne ; cette transition est réalisée par l'état de serf. Les serfs, comme les étrangers encadrés, possédaient la personnalité juridique et pouvaient, par conséquent, avoir une famille et un patrimoine.

Le servage, pourtant, est un état de dépendance très distinct, puisqu'il se caractérisait par l'attachement de l'homme à la terre et constituait un mode d'exploitation du sol. Or l'étranger encadré peut être affecté à des travaux différents et, même s'il est versé d'office dans l'Agriculture, il peut être déplacé d'une exploitation à une autre. Il sert d'appoint de main-d'œuvre, alors que le serf faisait partie du domaine lui-même.

En vérité, le régime des travailleurs étrangers ne peut être sérieusement comparé à aucune de ces institutions anciennes ; ces dernières, en effet, constituaient une organisation stable de la société considérée, alors que le système de la loi du 27 septembre 1940, né des circonstances, constitue essentiellement un moyen d'utiliser momentanément une main d'œuvre qui se trouve disponible.

§ 2. — *Les étrangers encadrés et les prisonniers de guerre.*

Il semble dès lors que la situation des étrangers encadrés s'apparente davantage à celle des prisonniers de guerre des

1. Ouvrage cité, t. I, p. 288.
2. ISAMBERT, vol. 19, p. 494.

temps modernes. Dans l'Antiquité et le Moyen-Age, en effet, ces derniers ne conservaient la vie que pour tomber en esclavage ; or, le cas de l'esclavage vient d'être examiné.

Les étrangers encadrés, comme les prisonniers de guerre, conservent leurs droits civils et subissent une privation temporaire de leur liberté. Dans les deux cas, on retrouve l'administration de groupes d'hommes constitués sur un type militaire. Enfin, en ce qui concerne le travail, ces deux catégories d'individus sont mis à des tâches jugées utiles et qui sont accomplies sous une surveillance étroite.

Pourtant, les prisonniers sont retenus dans un pays étranger sans aucune possibilité de le quitter de leur plein gré, alors que la loi du 27 septembre 1940 reconnaît aux étrangers qu'elle concerne le droit d'émigrer et d'échapper ainsi à son emprise. Elle part du principe que ces étrangers sont indésirables et que leur départ serait la meilleure solution aux questions que leur séjour ne cesse de soulever. Toutefois, elle les considère comme habitants du territoire et les soumet en tant que tels à une certaine réglementation.

C'est là du reste une autre différence avec les prisonniers de guerre qui ne sont pas des habitants du pays où ils sont retenus et qui ne sont régis que par des règles militaires où, occasionnellement, par quelques conventions internationales.

§ 3. — *L'institution des étrangers encadrés et les systèmes contemporains de travail obligatoire*

Depuis un certain nombre d'années, des formes diverses de travail obligatoire sont introduites dans un nombre croissant de pays. Le travail obligatoire apparaît, ainsi que l'observe F. Cosentini [1], dans les pays qui subissent une crise économique. Le premier à l'avoir établi est la Bulgarie, par la loi du 5 juin 1920 alors qu'elle souffrait des difficultés économiques consécutives à la guerre. Ensuite, ce fut l'Allemagne où la loi du 26 juin 1935 a rendu le service du travail obligatoire pour les deux sexes.

Ce service qui a dépendu de M. Frick, ministre de l'Intérieur, présente la particularité d'être un service préparatoire

1. F. COSENTINI, *op. cit.*, Introduction.

au service militaire, tout en contribuant à résoudre le problème du chômage. Le décret du 28 septembre 1936 déclare en effet, que tous les Allemands assujettis aux obligations militaires et aptes au service doivent passer six mois au service du travail. Toutefois, après l'ordonnance du 22 juin 1938, il a pris la forme d'une gigantesque organisation pour recruter la main-d'œuvre nécessaire aux travaux urgents de l'Etat.

Mais, même sous cette forme, le régime des travailleurs étrangers ne présente qu'une vague analogie avec lui. Il est vrai que les deux institutions concernent les habitants du territoire et procurent de la main-d'œuvre ; pourtant il existe entre elles une différence fondamentale qui est peut être d'essence psychologique. Celui qui sert dans une formation de travail dans son pays a le sentiment d'accomplir un devoir patriotique et a l'honneur d'être utile à son pays. C'est la raison pour laquelle ne sont incorporés dans les formations de ce genre que les citoyens qui jouissent de la sympathie de l'Etat. En Allemagne, par exemple, les non aryens et les condamnés en sont exclus.

La situation des étrangers encadrés est fort différente. Ils habitent une terre étrangére et ont le sentiment de payer, par leur travail, la rançon d'une plus grande liberté qu'ils ont voulu chercher en venant en France. D'un point de vue plus matériel, le travail qu'ils fournissent semble leur être imposé dans le seul but de justifier les subsistances qu'ils consomment.

Enfin, alors que le travail obligatoire organisé pour les citoyens constitue un service d'une durée déterminée et d'une application générale, l'institution des étrangers encadrés ne comporte aucune limitation précise de durée et constitue, comme son nom l'indique, un régime d'exception.

Section III

Le régime des travailleurs étrangers encadrés est une institution originale fondée sur une réquisition de personnes.

L'examen rapide qui précède montre d'une manière suffisante que l'institution des étrangers encadrés ne se rattache à aucun système déjà existant. S'il ressemble au travail des

prisonniers par son caractére utilitaire et son caractère obligatoire non assorti de compensations d'ordre moral, il ressortit aux systèmes de travail obligatoire nationaux en ce qu'il constitue une tentative pour résoudre un problème de main-d'œuvre en temps de crise.

Voilà pourquoi il nous a paru inutile de nous étendre plus longuement sur les comparaisons qui précèdent. L'institution des travailleurs étrangers encadrés est une institution originale qui crée un système particulier de dépendance de certains individus à l'égard de l'Etat.

La nature de ce lien de dépendance s'explique par son origine même qui n'est autre que la réquisition.

Ce fait paraît normal lorsqu'on se reporte aux antécédents du régime. Nous avons vu, en effet, que les premières formations de travailleurs étaient des compagnies de type militaire et recrutées selon les même procédés que l'armée, c'est-à-dire par réquisition.

La manière actuelle dont sont recrutés les groupes de travailleurs montre qu'il s'agit bien d'une réquisition de personnes. L'étranger est affecté dans un de ces groupes par décision du ministre de l'Intérieur, en d'autres termes, les services d'un individu se trouvent requis par l'Etat par décision unilatérale de celui-ci.

Du reste, la circulaire interministérielle du 26 mai 1942 tranche ce point d'une manière définitive. Elle déclare en effet qu'un étranger soumis au régime d'exception et qui quitte irrégulièrement l'affectation qu'il a reçue, doit être « déféré au Parquet pour rupture de réquisition ».

Le lien qui attache l'étranger encadré à l'Etat résulte donc bien d'une réquisition.

Dans les temps de crise, la réquisition est ainsi largement employée pour pourvoir à toutes sortes de besoins en personnel et il ne faut point s'étonner de la voir appliquée en France, à des étrangers, d'autant plus que ces étrangers ne relèvent d'aucun Etat politique.

Les exemples de réquisition de main-d'œuvre étrangère ou considérée comme telle sont nombreux depuis quelques mois et ce sont les institutions de travail obligatoire créées de cette manière qui présentent les plus grandes analogies avec le régime des étrangers encadrés. C'est ainsi qu'en Italie une

loi a soumis les Juifs à un système de travail obligatoire effectué en groupes qui fonctionne depuis le 4 mars 1942[1]. C'est ainsi encore que, selon une information radiodiffusée le 11 juillet 1942, un décret institue en Grèce, le travail obligatoire pour les Juifs de 18 à 45 ans. Enfin, c'est ainsi que le travail obligatoire vient d'être rétabli au Nigéria, où les autorités ont désormais le droit de requérir la main-d'œuvre indigène nécessaire à certains travaux.

Le régime d'exception est donc un système particulier de travail obligatoire fondé sur une réquisition de personnes et dont l'institution est due aux nécessités des temps actuels.

Ces nécessités semblent d'ailleurs devoir imposer une extension de ces réquisitions à tous les habitants de la France : aux termes de la loi du 4 septembre 1942 sur l'utilisation de la main-d'œuvre et du décret du 19 septembre pris pour son application, les citoyens Français eux-mêmes doivent s'attendre, en effet, à être affectés, par voie de réquisition, à la tâche qui semble le plus utile à l'économie du pays.

Bien que ces textes soient encore trop récents, il est infiniment vraisemblable que leur application amènera des transformations très profondes dans le régime des étrangers encadrés, plus profondes encore que celles qui résultent de l'évolution de ce régime depuis son institution, et qui font la matière du chapitre suivant.

1. *Le Temps* du 5 mars 1942.

CHAPITRE X

ÉVOLUTION DU RÉGIME DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS ENCADRÉS

Deux traits essentiels caractérisent l'évolution du régime d'exception relatif aux étrangers en surnombre dans l'économie nationale : d'une part, l'extension du statut d'étranger contrôlé et, d'autre part, la tendance du régime à englober tous les étrangers réfugiés et sans ressources.

La « diffusion » individuelle des travailleurs étrangers encadrés, née des nécessités pratiques, a pris une extension considérable. Elle tend à mettre un nombre croissant d'étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940, dans la position d'« étrangers contrôlés » qui réalise le meilleur compromis entre les exigences de la police et celles de l'économie nationale.

D'autre part, ainsi qu'il a été dit plus haut, le système des secours prévu par le décret du 31 mai 1941 en faveur des familles des étrangers incorporés dans les groupes de travailleurs a été à l'origine d'un nouveau service, dit service social des étrangers.

Ce service, dont les attributions initiales se bornaient à effectuer des enquêtes auprès des familles des étrangers incorporés, afin de déterminer les moyens d'existence de ces familles, a vu ses attributions s'élargir considérablement. A l'heure actuelle, il est chargé du contrôle de tous les étrangers réfugiés et indigents qui tomberaient sous le coup de la loi du 27 septembre 1940 et seraient incorporés dans un groupe de travailleurs si leur âge ou leur sexe ne s'opposaient à leur incorporation.

Bien que sa création ait été inspirée par des considérations humanitaires, le service social remplit aujourd'hui un rôle analogue à celui du service central des formations d'étrangers.

D'une part, en effet, la condition des étrangers qui relèvent de lui s'est fortement rapprochée de celle des étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940. D'autre part, au point de vue administratif même, certains signes indiquent une tendance à soumettre le service social au contrôle de l'administration chargée d'appliquer la loi du 27 septembre 1940. Par suite de ces deux phénomènes on assiste actuellement à une extension caractéristique du régime d'exception.

Section I

Origine de la condition « d'étranger contrôlé »

La condition d' « étranger contrôlé » a été élaborée spontanément lors d'une expérience que les circonstances amenèrent à entreprendre dès le printemps de 1941.

L'expérience fut effectuée dans le département du Gers qui se prête très bien à l'étude de l'emploi et de l'implantation des étrangers en raison de sa situation démographique.

En 1913, en effet, la population de ce département était de 215.000 ; en 1938 elle n'était plus que de 190.000 ; elle est passée à 195.000 en 1941 grâce à l'appoint des étrangers. Le nombre de ces derniers à chacune de ces trois dates, s'élevait à 4.500, 20.000 et 25.354 [1].

Le nombre des étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940 est de 2.200. Or, l'utilisation de ces derniers en groupes constitués y est pratiquement impossible. Le département du Gers a surtout besoin d'ouvriers agricoles destinés à remplacer les prisonniers dont 5.000 sur 6.002 étaient cultivateurs.

Le chef du groupe n° 541 de travailleurs étrangers, stationné à Fleurance (Gers) prit donc l'initiative d'affecter individuellement les étrangers aux différentes fermes.

Les résultats de cette « diffusion » du groupe dans les entreprises particulières, furent extrêmement heureux. La surveillance des étrangers resta suffisante et, d'autre part, les services rendus aux entreprises privées par ces travailleurs furent très appréciés.

1. Chiffres extraits du rapport du colonel Lisbonne à la suite d'une étude entreprise sur la demande du commissaire adjoint à la lutte contre le chômage.

A la suite de cette première expérience, les détachements d'étrangers se multiplièrent dans le département et, six mois après la promulgation de la loi, sur 2.200 étrangers soumis au régime d'exception, 1.900 étaient diffusés.

Ces résultats inspirèrent une circulaire importante du commissaire-adjoint à la lutte contre le chômage aux différents chefs de groupements, datée du 4 avril 1941 et dans laquelle la pratique de la diffusion était décrite et recommandée. C'est cette circulaire qui a jeté les bases de l'emploi individuel des étrangers encadrés en instituant le « groupe diffus » et en prévoyant toutes les modalités que nous avons décrites en leur temps.

Des stagiaires, choisis parmi les chefs de groupe et leurs adjoints furent, à la suite de ces recommandations, envoyés à Fleurance, afin d'étudier sur place les modalités d'application du système.

Toutefois, l'extension du système fut lente, tant que l'application du procédé ne fut pas obligatoire. C'est la circulaire interministérielle du 28 novembre 1941 qui prescrivit de l'appliquer d'une manière obligatoire, dans le cas de certains étrangers : ceux qui, munis d'une carte de travailleur, avaient dû néanmoins être incorporés pour être restés sans emploi pendant une durée supérieure à trois mois ; ceux qui, en second lieu, bien que munis de cartes de travailleurs, étaient employés dans des branches de l'économie nationale déficitaires en main-d'œuvre.

Ainsi mis au point, recommandé puis rendue obligatoire, le système de la diffusion allait avoir une extension très importante.

Section II

Le statut « d'étranger contrôlé » s'étend à la plupart des étrangers soumis au régime d'exception

Depuis la circulaire du 4 avril 1941 qui en a défini les modalités, l'emploi individuel s'est étendu à un nombre croissant d'étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940.

La proportion des étrangers « contrôlés » par rapport à

l'ensemble de ceux qui sont mis sous le régime d'exception subit même actuellement une augmentation très rapide. C'est ainsi qu'elle est passée de 45% en avril 1942 à 60% le 1er septembre.

Deux raisons expliquent cet accroissement rapide : l'augmentation du nombre des « contrôlés » et la diminution du nombre des étrangers utilisés en groupes.

L'augmentation du nombre des « contrôlés » résulte elle-même de deux phénomènes différents qui concourent à ce résultat. D'une part, la multiplication des détachements individuels des travailleurs déjà incorporés dans des groupes homogènes. Ce mouvement est dû au rendement très supérieur d'un travailleur isolé, comparé à celui d'un travailleur noyé dans un groupe. D'autre part, une recrudescence d'incorporations d'étrangers qui, bien que tombant sous le coup de la loi du 27 septembre 1940, n'avaient pas encore été mis sous le régime d'exception parce qu'ils se trouvaient, d'ailleurs irrégulièrement, employés à des tâches utiles dans des branches de l'économie nationale déficitaires en main-d'œuvre. Depuis la circulaire interministérielle du 28 novembre 1941 qui a consacré la possibilité des incorporations « pour ordre » les pouvoirs publics n'ont plus aucun scrupule à soumettre au régime d'exception tous les étrangers qui se trouvent dans les conditions requises par la loi. Ainsi donc un grand nombre d'incorporations récentes n'ont fourni que des travailleurs « contrôlés » qui, tout en restant à la disposition de leur employeur, ont été soumis à la surveillance particulière des cadres d'un groupe.

Par suite de ces deux phénomènes, il y avait, à la date du 1er septembre 1942, près de 25.000 étrangers diffusés individuellement, dans l'agriculture, les travaux forestiers et l'artisanat rural.

Quant à la diminution du nombre des étrangers employés en groupes, elle résulte également de deux causes différentes. D'une part, d'importants prélèvements de main-d'œuvre ont été opérés dans les rangs des groupes palestiniens.

Or, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la méthode de l'emploi individuel qui est recommandée et rendue obligatoire pour certaines catégories d'étrangers, ne doit pas être appliquée aux Juifs qui sont tenus de rester dans des groupes homogènes.

Ainsi donc, les prélèvements de main-d'œuvre effectués sur les étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940, emportent presqu'exclusivement des travailleurs groupés.

C'est également parmi les éléments maintenus en formations homogènes que se produisent le plus grand nombre de désertions ; or les désertions constituent le second facteur de diminution des travailleurs utilisés en groupes. On a constaté par exemple de nombreux cas de désertion parmi les Espagnols des groupes stationnés près des Pyrénées. Certains Espagnols préfèrent donc rentrer dans leur pays, quitte à y subir la peine applicable à d'anciens miliciens, au lieu de rester dans un groupe de travailleurs étrangers en France.

Ainsi donc, par la disparition des éléments maintenus dans les formations homogènes et la multiplication des détachements le régime d'exception tend à renfermer une majorité d'étrangers « contrôlés ».

Les employeurs de la main-d'œuvre y trouvent largement leur compte, puisqu'ils disposent de cette manière de travailleurs excellents et particulièrement soumis.

Quant aux autorités de police, elles n'ont pas lieu de se plaindre de l'accroissement de liberté qu'apporte le détachement individuel aux étrangers qui en bénéficient. Le taux de criminalité de ces étrangers, comparé à celui des étrangers libres, est nettement à l'avantage des premiers.

A peine peut-on citer quelques cas de vol de fruits qui ne dépassent pas la compétence du tribunal de simple police. De l'avis unanime des chefs des formations d'étrangers, la criminalité des travailleurs étrangers encadrés est même inférieure à celle de la moyenne de la population française.

L'évolution vers la situation d'étranger « contrôlé » qui se poursuit actuellement à une cadence très considérable, fait pressentir que dans un avenir prochain pratiquement tous les étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940 seront placés chez leurs employeurs en contrat individuel.

Section III

La condition des étrangers relevant du service social se rapproche de celle des étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940

Lorsqu'on considère la situation des familles des étrangers incorporés, on constate que leurs membres sont des réfugiés indigents qui ne sont pas incorporables dans un groupe de travailleurs. D'autres étrangers sont également dans ce cas : les hommes âgés de plus de 55 ans, les femmes isolées, les jeunes gens de moins de 18 ans. Du moment que l'on réquisitionne tous les étrangers réfugiés et indigents aptes au travail, l'ensemble de la population étrangère réfugiée et sans ressources se trouve privée de ses soutiens naturels et ne peut, par suite, être laissée en résidence complètement libre.

C'est à l'intention de cette catégorie d'étrangers qu'a été pris le décret du 31 mai 1941 dont l'article 4 s'exprime ainsi :

« Aux secours en espèces pourra être substitué un secours en nature par l'hébergement dans un centre d'accueil.

« Ces centres seront organisés par le secrétaire d'Etat au travail et fonctionneront suivant les mêmes règles que les groupements de travailleurs étrangers ».

Une circulaire interministérielle du 26 mai 1942 est venue préciser que le service social des étrangers « prend en charge et contrôle » :

1° Les familles des étrangers encadrés.

2° Les réfugiés étrangers qui, en raison de leur âge, de leur sexe ou de leur inaptitude au travail ne sont pas incorporés dans les groupes d'étrangers et sont dépourvus de moyens d'existence.

Cette circulaire tend donc à confier au service social, à l'égard des étrangers non incorporables dans les groupes de travailleurs, un rôle parallèle à celui que remplit le service central des formations d'étrangers à l'égard des étrangers incorporables.

Cette disposition mérite une attention toute particulière car les mesures prises en vue de son application ne tendent à rien moins qu'à rapprocher la condition des étrangers relevant

du service social de celle des étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940. Ce rapprochement apparaît non seulement dans les mesures de surveillance mais encore dans les efforts tentés pour utiliser au profit de l'économie française les étrangers non incorporables, chaque fois que leur utilisation est possible.

En ce qui concerne les procédés de surveillance, il convient de distinguer d'une part, les étrangers simplement secourus par le service social et, d'autre part, ceux qui sont hébergés dans les centres organisés par ce service.

On pourrait croire que les familles des étrangers encadrés, qui reçoivent des secours du service social échappent complètement à tout contrôle de police. La réalité, pourtant, est différente et la surveillance qui s'exerce sur elles, bien qu'indirecte, n'en est pas moins efficace. Les enquêtes périodiques auxquelles elles sont soumises de la part des agents de l'administration n'ont pas seulement pour effet de découvrir et d'apprécier leurs besoins ou de leur procurer une aide médicale, morale et matérielle. Elles présentent une utilité supplémentaire : en apaisant les souffrances trop apparentes, en procurant des secours en argent, elles permettent d'exercer sur ces familles un contrôle discret et de s'assurer qu'elles mènent une existence tranquille et honnête.

Ainsi donc, le terme de « contrôle » qu'emploie la circulaire du 26 mai 1942 pour désigner la tâche du service social, relativement aux étrangers qu'il secourt, correspond parfaitement à la réalité.

Ce terme est encore mieux choisi pour désigner les rapports du service social avec les réfugiés qui, en application du décret du 31 mai 1941, sont hébergés dans les centres organisés par ce service.

Les centres du service social présentent une grande diversité. Certains d'entre eux sont de simples centres d'accueil où sont hébergés les femmes et les enfants auxquels ne sont pas attribués des secours en espèces. D'autres sont destinés aux malades, infirmes, et incurables. D'autres, enfin, constituent de véritables écoles d'éducation professionnelle.

Quelle que soit la nature du centre, le contrôle des étrangers qui y sont hébergés, tel qu'il est prescrit par la circulaire interministérielle du 26 mai 1942, est organisé de la même manière.

Les hébergés sont munis d'une « fiche de contrôle social », véritable réplique de la fiche d'identité de travailleur encadré et, d'autre part, chaque chef de famille est muni d'un « carnet social et familial ».

Ces deux documents, de même que les fiches d'identité des travailleurs étrangers encadrés, sont destinés, aux termes de la circulaire, à « faciliter le contrôle social des étrangers réfugiés et en surnombre dans l'économie nationale, en vue d'assurer leur meilleure répartition et leur utilisation la plus rationnelle ». Certes, la circulaire prend soin de dire que les étrangers relevant du service social sont en résidence libre, car ils conservent leur titre de séjour.

Mais elle ajoute que « les cartes d'alimentation et les passeports des hébergés sont remis au chef de centre ». Elle précise enfin « qu'un contrôle nominatif des présences sera effectué chaque jour par le chef du centre qui, en cas d'absence illégale d'un hébergé, devra en aviser la gendarmerie compétente dans le plus bref délai et au plus tard dans les douze heures ».

A côté de la surveillance proprement dite, le service social est chargé, comme le précise la circulaire, d'assurer la meilleure répartition et l'utilisation rationnelle des étrangers qui relèvent de lui.

C'est là un rôle absolument analogue à celui du service central des formations d'étrangers ; le service social s'en acquitte en suivant les mêmes principes d'emploi collectif et de diffusion individuelle, dans toute la mesure permise d'une part, par la capacité réduite de travail des étrangers qu'il contrôle et, d'autre part, par les ressources actuelles.

C'est ainsi qu'il constitue de petits ateliers où sont effectués des travaux légers : fabrication de sacs en papier, divers travaux de couture ou de vannerie. L'organisation de ces ateliers rencontre naturellement tous les obstacles dus à la pénurie de matières premières.

C'est ainsi encore qu'il sélectionne les étrangers susceptibles de rendre des services, principalement dans l'agriculture : il a pu recruter de cette manière des individus capables de garder les bêtes ou d'accomplir les menus travaux de pansage des animaux.

Son œuvre principale consiste à organiser l'utilisation des femmes et là encore, il s'inspire largement de la méthode de

diffusion individuelle dont les résultats ont été si féconds dans le cas des travailleurs encadrés.

Nous avons pu passer quelques jours dans un centre destiné à des familles polonaises, installé au Château de Grammont, dans le département de l'Ain. Quelques-unes des femmes qui y sont hébergées sont affectées aux travaux d'entretien du centre comprenant, outre la cuisine et les travaux de nettoyage, la garde des enfants et la culture d'un important jardin potager. Mais la plupart d'entre elles sont placées individuellement comme filles de ferme ou domestiques chez divers propriétaires des environs qui les logent et les nourrissent.

Le centre de Grammont remplit donc à la fois le rôle d'un centre d'hébergement et le rôle dévolu au « groupe diffus » ou « groupe départemental » de travailleurs étrangers.

Les conditions d'emploi de ces femmes sont donc très voisines de celles des travailleurs appartenant à un groupe diffus ; le fait de déclarer que ces femmes sont en résidence libre tandis que les étrangers encadrés sont soumis au régime d'exception, n'introduit qu'une différence bien mince entre les diverses sortes d'étrangers, lesquels, au fond, ne forment qu'une seule et même catégorie, celle des réfugiés démunis de ressources.

La seule différence entre la condition des étrangers soumis au régime d'exception et par suite relevant du service central des formations d'étrangers et celle des étrangers relevant du service social paraît être le caractère obligatoire de l'incorporation, alors que la réception des secours et l'hébergement dans un centre ne sont pas, en général, imposés et se présentent comme un traitement de faveur.

Il s'agit bien d'un traitement de faveur dans le cas des étrangers qui ont sollicité le secours en espèces ou l'hébergement et se sont mis volontairement sous une certaine surveillance. Mais il importe de ne pas perdre de vue que certains inaptes, certains étrangers non incorporables pour diverses raisons, sont obligatoirement confinés dans un centre.

Il importe de noter enfin, que des mesures de recensement en vue d'un placement ultérieur dans certains centres ont été préconisés à l'égard de ceux des étrangers non touchés par la loi du 27 septembre 1940 qui présentent le plus d'intérêt, c'est-à-dire à l'égard des jeunes gens de 15 à 18 ans.

Une circulaire du ministre de l'Intérieur datée du 12 jan-

vier 1942 prescrit en effet, que les jeunes réfugiés dont les soutiens sont sans ressources et incorporables et qui sont physiquement aptes au travail, doivent, obligatoirement, passer sous la coupe du service social des étrangers et être affectés à un centre de formation professionnelle.

La situation de ces jeunes gens est par suite bien plus voisine de celle des travailleurs maintenus en formation homogène que de celle des étrangers en résidence libre.

Ainsi donc, en fait, tous les réfugiés indigents non touchés par la loi du 27 septembre 1940 passent sur leur demande ou sur la décision des pouvoirs publics, sous le contrôle de l'administration. Celle-ci se charge de les utiliser d'une manière profitable pour l'économie française : elle place les femmes en contrat individuel, elle trouve des emplois pour les hommes inaptes au travail dans un groupe, enfin elle veille à la formation professionnelle des jeunes.

Section IV

La politique suivie à l'égard de tous les étrangers réfugiés et sans ressources est dirigée par les organes chargés d'appliquer la loi du 27 septembre 1940.

La condition des étrangers relevant du service social étant extrêmement voisine de celle des étrangers encadrés, on peut concevoir que la similitude de ces deux conditions soit sanctionnée par l'élaboration d'un statut commun applicable à tous les étrangers réfugiés et indigents.

La consécration réglementaire de l'unité des deux conditions n'est pas encore venue ; il n'existe pas encore de statut unique pour tous les étrangers de cette catégorie.

Une certaine unité se manifeste toutefois dans l'attitude de l'administration à l'égard de ces étrangers par la subordination de fait du service social au service central des étrangers, chargé d'appliquer la loi du 27 septembre 1940.

Ce dernier service, destiné primitivement à continuer l'œuvre des anciennes compagnies de travailleurs, s'était désintéressé de tous les éléments non incorporables. Ces éléments existaient pourtant et le commissaire-adjoint à la lutte contre le chômage dut instituer un nouvel organisme pour les contrôler.

Cet organisme, qui n'est autre que le service social des étrangers, apparaît donc à côté du service central et sur le même plan que celui-ci avec la mission de pallier aux inconvénients qui résultaient de l'application de la loi du 27 septembre 1940.

A l'heure actuelle, malgré les dispositions de la circulaire interministérielle du 28 novembre 1941, qui semble considérer ces deux services comme indépendants, c'est en fait le service central des formations d'étrangers qui exerce la direction de tous les étrangers réfugiés et indigents.

D'une part, il régit lui-même les étrangers incorporables ; d'autre part, en ce qui concerne les étrangers non incorporables, il en assume la haute direction par l'intermédiaire du service social, dont tout le fonctionnement est à sa merci par le moyen du contrôle financier.

Le service social des étrangers n'a, en effet, aucune indépendance financière ; ses agents sont payés par le service central, ils possèdent les mêmes grades que les agents de celui-ci ; c'est ainsi qu'une sténo-dactylographe du service central des étrangers est délibérément dénommée « sous-chef de groupe » si son traitement est celui d'un agent de cette catégorie.

Il nous est actuellement impossible de donner des précisions plus tangibles quant à l'emprise que le service central exerce sur toute la politique suivie à l'égard des étrangers réfugiés et sans ressources. On se trouve dans une de ces phases de gestation et de préparation qui précèdent les réformes réglementaires ou législatives, Les nouveaux textes qui sont déjà en préparation ne sont toutefois pas mis au point et rien ne permet de croire qu'ils seront rédigés dans un proche avenir. Pourtant on peut affirmer dès à présent que leur rédaction sera inspirée par les deux faits que nous venons de dégager : d'une part, l'assimilation progressive de la condition des étrangers relevant du service social à celle des étrangers incorporés, et, d'autre part, l'influence dominante du service central des formations d'étrangers sur toute la politique suivie à l'égard des étrangers réfugiés et sans ressources. Il résulte de là que ce sont les mêmes organes administratifs qui régissent, en définitive, tous les étrangers de cette catégorie. Comme ces organes ne sont autres que les organes institués pour l'application du régime d'exception, l'extension de leur haute direction équivaut à l'extension du régime d'exception lui-même.

CONCLUSION

En édictant la loi du 27 septembre 1940 le législateur s'est proposé d'apporter une solution raisonnable à un des nombreux aspects d'un important problème : celui que pose la présence d'une population étrangère considérable sur le territoire de la France. Il a voulu plus particulièrement, ainsi qu'il a été dit, éviter les troubles que pouvaient occasionner certains étrangers et, d'autre part, préconiser une méthode d'utilisation de ces étrangers qui fût conforme aux intérêts généraux du pays.

Avant de terminer ce travail, il n'est pas sans intérêt de chercher dans quelle mesure ce double but à été atteint, d'effectuer ensuite un examen critique des solutions adoptées afin de voir si elles sont conformes aux principes d'une bonne administration, de discerner, enfin, ce qu'il peut y avoir de durable dans l'œuvre accomplie.

Le nombre des étrangers touchés par la loi du 27 septembre 1940, après avoir atteint 50.000 dès le mois de février 1941 ne s'élevait qu'à 38.879 le 1er septembre 1942. Ce chiffre semble extrêmement réduit, lorsqu'on le compare à celui des étrangers résidant en France, et le régime d'exception apparaît comme une solution bien modeste à un problème qui intéresse près de trois millions d'individus.

Il convient pourtant de remarquer d'abord que cette diminution du nombre des travailleurs étrangers encadrés est due, ainsi que nous l'avons exposé, à certains prélèvements de main-d'œuvre, prélèvements qui atteignaient le 1er septembre 1942, environ 20.000.

Il convient de remarquer, en second lieu, que le régime d'exception doit être considéré comme englobant non seulement les étrangers encadrés, mais encore les étrangers non incorporables soumis au contrôle du service social. Le nombre total des étrangers soumis au régime particulier de contrôle

exercé par le commissariat à la lutte contre le chômage s'élève par suite considérablement et atteint le chiffre de 100.000.

Comparé à trois millions, ce nombre reste encore extrêmement faible ; sa valeur absolue toutefois ne présente pas, par elle-même, un grand intérêt. Ce qu'il importe véritablement de connaître, c'est la proportion des étrangers susceptibles de constituer des éléments de désordre qui ont été soumis au contrôle nécessaire.

C'est là une question dont l'examen ne peut être mené qu'en se fondant sur des statistiques. Or, ces statistiques n'existent pas. Seuls quelques renseignements assez vagues et quelques indices nous permettent d'affirmer qu'en fait, tous les étrangers qui pouvaient causer des agitations ont bien été mis sous le régime d'exception — du moins tous les étrangers de cette espèce sur lesquels une action était possible.

Une partie importante de la population étrangère — plus de la moitié — échappe, en effet, par suite des circonstances actuelles, à toute mesure de coercition : c'est celle qui comprend tous les Italiens auxquels il faut ajouter certains étrangers qui jouissent de la protection d'un Etat politique.

On objectera sans doute que tout étranger ayant conservé sa nationalité, peut être expulsé et contraint de regagner son pays, dans le cas où il serait jugé indésirable et que par suite, dans cette catégorie d'étrangers, ce ne sont que les éléments utiles qui continuent à résider en France. Cette remarque contient une part de vérité mais, pour l'expulsion d'un Italien, une demande doit être faite à la commission d'armistice de Turin.

Ce qui nous autorise à penser que la loi du 27 septembre 1940 a atteint le but visé par le législateur en matière de police, ce sont les indications qui nous ont été fournies au sujet de la criminalité de l'ensemble de la population étrangère. On sait — et c'est là un fait connu et signalé depuis longtemps par de nombreux auteurs — que la criminalité étrangère est deux fois supérieure à la criminalité française[1]. Or, depuis le fonction-

1. C. Mauco signale qu'entre 1925 et 1928, il y a eu au total 961.000 prévenus en France dont 145.000, soit 15 % étaient des étrangers. Comme les étrangers ne constituent qu'environ 7 % de la population totale, ceci revient à dire qu'ils commettent deux fois plus de délits.

nement de la loi du 27 septembre 1940, la criminalité étrangère semble avoir diminué.

Il est possible certes, d'attribuer cette diminution, au renforcement général des mesures de police, mais il est aussi légitime de penser que la loi du 27 septembre 1940 a réussi à toucher dans la population étrangère, les éléments mêmes où se recrutaient les délinquants, éléments qui ont été mis par la voie autoritaire dans des conditions favorables à une existence honnête.

Un fait important confirme ce point de vue : c'est la manière dont est dirigée la politique des incorporations. Nous avons exposé plus haut les conditions auxquelles était subordonnée l'incorporation d'un étranger : il doit être à la fois réfugié et indigent. Mais nous avons vu également que les incorporations étaient décidées à la suite d'instructions ministérielles désignant les catégories d'individus à présenter par ordre d'urgence à la commission d'incorporation. Les pouvoirs publics peuvent donc appliquer la loi avec plus ou moins de rigueur et de célérité. S'ils n'ont pas étendu l'application de la loi à un plus grand nombre d'individus, c'est signe qu'ils ont jugé suffisant le nombre des étrangers soumis à un contrôle strict.

Cette attitude des pouvoirs publics, fondée sans aucun doute sur des renseignements sérieux, est particulièrement à l'avantage de l'ensemble de la population étrangère résidant en France. Elle montre qu'à peine 4% de celle-ci est formée d'éléments de désordre et que, dans sa très grande majorité, elle est constituée d'éléments stables et utiles.

L'examen attentif des éléments qui ont dû être soumis au règime d'exception, montre du reste que ce sont ceux qui sont arrivés depuis environ 1930, c'est-à-dire au moment où le monde commençait à traverser une série de crises graves qui allaient le conduire à la guerre actuelle.

Les étrangers encadrés sont essentiellement des Israélites d'Europe Centrale et d'Allemagne, des miliciens Espagnols et des Polonais, c'est-à-dire des étrangers chassés de leur pays et qui sont arrivés en France sans savoir ce qu'ils allaient y faire.

On a beaucoup accusé les pouvoirs publics d'avoir accueilli tous ces réfugiés. Si des considérations d'humanité ont dicté cette conduite, d'autres considérations, inspirées par l'intérêt supérieur du pays, auraient dû faire prendre en leur temps des

mesures appropriées pour contrôler le séjour et l'activité de ces étrangers en France. Ces mesures eussent été profitables aussi bien aux réfugiés qu'au pays d'accueil.

La loi du 27 septembre 1940 est la première mesure de cette espèce et le fait qu'elle ait réussi à assurer une surveillance efficace des éléments d'agitation, suffirait à en reconnaître l'utilité.

Mais la loi du 27 septembre 1940 a eu pour effet d'atteindre un autre résultat non moins intéressant. Bien que les étrangers qu'elle concerne soient déclarés « en surnombre dans l'économie nationale », toute l'activité du service central des formations d'étrangers a tendu précisément à contredire cette affirmation

C'est ainsi qu'à la date du 1er septembre 1942, 15.913 travailleurs étrangers avaient été placés par ses soins dans l'agriculture, 829 dans l'Artisanat rural, 6.527 dans la Carbonisation et le bûcheronnage. D'autre part, 2.926 d'entre eux étaient employés aux constructions de barrages hydroélectriques, 2.605 dans les mines, 4.324 dans les industries métallurgiques et chimiques. Enfin les administrations de la guerre et des Ponts et Chaussées en emploient un nombre important. On voit donc que ce sont les branches de l'économie française qui manquent de travailleurs nationaux qui ont bénéficié de cet appoint de main-d'œuvre. Les étrangers encadrés, d'ailleurs, y sont employés aux besognes les plus rudes : ils sont domestiques dans les fermes, travailleurs du fond dans les mines, chauffeurs dans les usines métallurgiques, ils sonte mployés, enfin, dans la construction et la réfection des routes, les poudreries et les boulangeries de l'intendance.

***

Le double but assigné par le législateur à la loi du 27 septembre 1940 peut donc être considéré comme atteint. Quel jugement peut-on porter sur les méthodes d'administration des étrangers encadrés ? Sont-elles suffisamment simples et rendent-elles la vie humainement possible aux individus auxquels elles sont appliquées ?

Les premiers temps d'application de la loi, ont été marqués nous l'avons vu, par une simplicité parfaite ; les étrangers

étaient incorporés dans les groupes de travailleurs, aucune précision n'existait quant à leur situation juridique ; en contre partie du travail qu'ils étaient obligés de fournir, l'Etat se chargeait de leur entretien. Ce stade, comparable sinon à une sorte d'esclavage, du moins à une institution appliquant rigoureusement le sweating system, ne dura pas, car il constituait une contradiction trop flagrante de tous les principes qui gouvernent notre société. Du reste, une simplicité aussi rigoureuse pouvait difficilement convenir à l'administration d'un nombre important d'hommes.

La matière humaine est infiniment complexe, merveilleusement « ondoyante » dirait Montaigne et certaines circonstances ne pouvaient manquer de faire introduire des réformes importantes dans l'administration des travailleurs étrangers.

Voilà des individus, souvent chargés de famille, qui effectuent un travail utile pour un employeur déterminé ; c'est là une situation de fait qui devait inéluctablement entraîner la naissance d'une réglementation spéciale, et cette réglementation elle-même ne pouvait, à l'évidence, être essentiellement distincte de celle qui avait dû être élaborée pour les travailleurs ordinaires.

Il apparaît alors une fois de plus que le droit, loin d'être un ensemble de textes artificiels surajoutés aux faits de l'existence et prétendant les régir selon la fantaisie des auteurs de lois ou des administrateurs, n'en est que l'expression constante ; il épouse ainsi les divers aspects de la vie, en suit les contours et est, par suite, comme la vie elle-même, une création continue.

Nous avons vu, au cours de notre étude, comment, sous la pression des nécessités humaines et économiques, étaient apparues les principales dispositions tendant à déterminer le statut des étrangers encadrés. C'est ainsi que leur a été reconnue la jouissance des principaux droits civils et de famille ; c'est ainsi, en particulier, qu'ils sont considérés comme domiciliés en France depuis le 23 juin 1942 et qu'ils ont par suite, le droit de contracter mariage.

Sur le plan de la législation du travail, également, des améliorations importantes ont été apportées : d'une manière générale, les travailleurs étrangers encadrés perçoivent maintenant un salaire ; d'autre part, des dispositions spéciales

destinées au même but que les lois sur les assurances sociales et les allocations familiales, ont été prévues en leur faveur.

Nous avons vu comment un souci extrême d'économie préside à l'application de ces mesures. Si, en effet, l'étranger encadré, reçoit les soins nécessaires en cas de maladie, rien d'analogue à l'allocation de demi-salaire pendant la durée de la maladie, n'a été prévu dans son cas. Les questions de l'assurance vieillesse, ont été aussi négligées. La consigne semble être jusqu'ici de limiter l'application de ces dispositions au minimum strictement indispensable pour assurer la vie des travailleurs : on croirait être en présence d'une nouvelle illustration de la loi d'airain de Lassalle.

La tendance générale est toutefois en faveur de l'extension aux étrangers encadrés, de la législation ordinaire du travail. Déjà nous avons vu que la loi de 1898 sur les accidents du travail s'applique à ceux qui sont placés chez des employeurs privés. Nous croyons savoir qu'un projet est à l'étude pour étendre la loi sur les assurances sociales aux étrangers diffusés dans l'agriculture. Beaucoup d'étrangers incorporés « pour ordre » étaient, en effet, employés dans des entreprises diverses et étaient par suite affiliés auparavant à une caisse départementale d'assurances sociales ; leur passage sous le régime d'exception a donc eu pour effet, dans certains cas, de leur faire perdre le bénéfice des cotisations qu'ils avaient déjà versées.

Quant aux imperfections du système de secours aux familles des étrangers encadrés, elles ont été signalées en leur temps. Il importe pourtant de bien marquer que ce système a été à l'origine de la création du service social des étrangers dont l'existence indépendante paraît incompréhensible et difficile à justifer.

D'une part, en effet, les enquêtes auxquelles cet organisme se livre pour déterminer les familles qui ont effectivement besoin de secours absorbent largement les économies qui sont ainsi réalisées.

D'autre part, l'œuvre sociale du service social, après deux ans de fonctionnement, a été extrêmement modeste. Quels sont, en effet, les moyens de réaliser cette œuvre sociale ? La distribution de secours, l'assistance médicale et les mesures propres à favoriser la vie de famille, en particulier, le regrou-

pement de la famille d'un étranger encadré auprès du chef de famille.

Or, nous avons montré à quel point un système d'allocations accordées automatiquement à la famille de tout incorporé, serait plus simple et en définitive, moins coûteux que le système des secours actuellement en vigueur.

Quant à l'assistance médicale, il existe au commissariat à la lutte contre le chômage, un service médical spécial qui est chargé de cette mission. Nous pensons qu'en adjoignant à ce service un certain nombre d'assistantes sociale affectées aux familles étrangères, il serait possible de dispenser l'assistance désirable.

En ce qui concerne le regroupement familial et l'amélioration du bien-être des étrangers encadrés par la juste application à ces étrangers des lois sociales, ce sont là des questions qu'un organisme administratif fortement centralisé, n'est pas capable de régler. Pour bien traiter ces problèmes, il faut connaître personnellement les intéressés et se trouver sur les points de stationnement des groupes ; ce sont donc les chefs de groupe qui devraient assumer la direction des œuvres sociales relatives aux membres de leur groupe.

Ce point est tellement vrai que d'ores et déjà certains chefs de groupe se sont activement intéressés à ces questions, sans en être requis ; ils ont du reste obtenu, par des moyens locaux, par des contributions volontaires, des résultats supérieurs à ceux du service social. Qu'il nous suffise de mentionner par exemple que le chef de groupe départemental du Puy-de-Dôme a pu réaliser le regroupement de 93 familles qui habitent actuellement avec leurs soutiens « diffusés » dans des exploitations agricoles, alors que, pendant la même période, la délégation départementale du service social, n'obtenait que le regroupement de deux familles.

Le service social est chargé, en outre, nous l'avons vu, de contrôler tous les étrangers réfugiés et indigents non incorporables dans les groupes de travailleurs. Nous pensons qu'une telle activité absolument parallèle à celle du service central des formations d'étrangers, devrait être exercée par une section particulière de ce dernier.

Ainsi donc l'administration des étrangers soumis au régime d'exception peut faire l'objet de critiques sérieuses en ce qui

concerne d'une part, la législation du travail et, d'autre part, l'organisation du contrôle des étrangers non incorporables, de ceux qui, strictement parlant, ne sont pas encore soumis à ce régime.

Nous avons montré qu'une évolution importante est en train de modifier les pratiques actuelles, et que, dès à présent, on discerne une tendance très nette vers la rationalisation et l'unité.

***

Quels sont, en définitive, les effets de la loi du 27 septembre 1940 ? Ils consistent essentiellement à prendre en charge les étrangers sans ressources, à les affecter aux travaux dans lesquels ils peuvent rendre le plus de services et, enfin, à surveiller leur activité et leur zèle dans les emplois qui leur ont été assignés. Après un temps d'épreuve d'au moins un an, l'administration des étrangers encadrés, peut, si elle le juge à propos, demander la libération de ceux qui paraissent définitivement acclimatés, qu'elle restitue ainsi au régime de droit commun.

Plusieurs milliers d'étrangers qui risquaient de devenir des vagabonds, ont été ainsi replacés dans l'économie française et ne se distinguent plus de l'ensemble des éléments utiles de la population étrangère. Pour certains Espagnols diffusés dans l'agriculture, l'acclimatation a même été poussée jusqu'à un essai de fixation définitive. Des mesures ont été prises pour faire venir leurs familles de leur pays d'origine et plusieurs fermes abandonnées ont été mises à leur disposition. Comme d'autre part, ces étrangers sont désormais considérés comme domiciliés en France, leurs enfants nés en France, peuvent devenir citoyens français sur leur demande. Ainsi donc se dessine une expérience intéressante d'implantation d'éléments étrangers dans certaines régions agricoles dépeuplées.

C'est là qu'apparaît l'œuvre véritablement utile et féconde de la loi du 27 septembre 1940. La France est un pays dont les richesses et le développement économique demandent des travailleurs en nombre supérieur à celui que peut lui fournir sa natalité trop faible.

L'immigration continuera donc à être nécessaire, il importe

par conséquent de ne pas la laisser évoluer, comme par le passé, en dehors de tout contrôle.

L'utilité d'un organisme qui placerait les étrangers nouvellement arrivés dans les emplois qu'ils doivent occuper paraît donc incontestable et l'expérience qui s'acquiert chaque jour, en cette matière, par l'administration des étrangers encadrés, loin d'être perdue, pourra être mise à profit à l'avenir.

Vu :
Strasbourg–Clermont-Ferrand, le 4 novembre 1942,
Le Président de thèse :
Marcel PRÉLOT

Vu :
Strasbourg–Clermont-Ferrand, le 6 novembre 1942,
Le Doyen de la Faculté :
Joseph DELPECH

Vu et permis d'imprimer :
Strasbourg–Clermont-Ferrand, le 7 novembre 1942,
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université :
A. TERRACHER

ANNEXE

Extrait du Journal Officiel du 1er octobre 1940

Loi relative à la situation des étrangers en surnombre dans l'économie nationale

Nous, Maréchal de France, Chef de l'Etat français,
Le conseil des ministres entendu,

Décrétons :

Article 1er. — Les étrangers du sexe masculin âgés de plus de dix-huit ans et de moins de cinquante-cinq ans, pourront, aussi longtemps que les circonstances l'exigeront, être rassemblés dans des groupements d'étrangers s'ils sont en surnombre dans l'économie nationale et si, ayant cherché refuge en France, ils se trouvent dans l'impossibilité de regagner leur pays d'origine.

Sous réserve des formalités réglementaires, ils conservent la faculté d'émigrer dans un pays étranger.

Article 2. — Les groupements d'étrangers sont placés sous l'autorité du ministre de la Production Industrielle et du Travail qui fixe les règles de leur emploi et les met, s'il y a lieu, à la disposition d'employeurs.

Article 3. — Le ministre de l'Intérieur, qui pourra — à cet égard — déléguer ses pouvoirs aux préfets, désignera les étrangers appelés à faire partie des groupements définis à l'article 1er.

Article 4. — Les étrangers affectés à ces groupements ne percevront aucun salaire, ils pourront recevoir éventuellement une prime de rendement. Leurs familles bénéficieront d'allocations, dans les conditions qui seront fixées par décret.

Article 5. — Sont abrogés, l'article 3 du décret-loi du 12 avril 1939 relatif aux prestations auxquelles sont assujettis certains étrangers sans nationalité ou bénéficiaires du droit d'asile ainsi que les décrets pris pour l'application de cet article.

Article 6. — Le présent décret sera publié au *Journal officiel* et exécuté comme loi de l'Etat.

Fait à Vichy, le 27 septembre 1940.
Ph. Pétain.

Par le Maréchal de France, Chef de l'Etat Français.

Le ministre secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail
René Belin.

Le ministre secrétaire d'Etat à l'Intérieur
Marcel Peyrouton.

BIBLIOGRAPHIE

AUTEURS

Boissard (A.). — *Le problème de la main-d'œuvre étrangère*, Paris, 1923.

Bryas (Madeleine de). — *Les peuples en marche. Les migrations politiques et économiques en Europe depuis la guerre mondiale*, Paris, 1926.

Caziot (P.). — *La vérité sur la richesse agricole*, Paris, 1926.

Cosentini (F.). — *Code international du travail*, Paris, 1939.

Declareuil (J.). — *Rome et l'organisation du droit*, Paris, 1924.

Demangeon (A.) et Mauco (G.). — *Documents pour servir à l'étude des étrangers dans l'agriculture française*, Paris, 1939.

Farcat et Mortin. — *Code pratique des étrangers*, Paris, 1938.

Fenwick. — *International Law.*

Gemaehling (Paul). — *Travailleurs au rabais*, Paris, 1910.

Jeaucourt-Galignani. — *L'immigration en droit international.* Paris, 1908.

Lambert (Edouard). — *La France et les étrangers*, Paris, 1927.

Livian. — *Régime juridique des étrangers*, Paris, 1936.

Lapradelle (A. de) et Niboyet (J.-P.). — *Répertoire du droit international*, Paris.

Lavisse (E.) et Rambaud. — *Histoire générale*, Paris.

Mathorez (J.). — *Les étrangers en France sous l'Ancien régime*, Paris, 1921.

Mauco (G.). — *Les étrangers en France*, Paris, 1932.

Millet. — *Trois millions d'étrangers*, Paris, 1938.

Oualid (William). — *L'immigration ouvrière en France*, Paris, 1937.

Oourgaut (Ch.). — *Surveillance des étrangers en France*, Toulouse, 1937.

Paon. — *L'immigration en France*, Paris, 1926.

Toutain. — *L'économie antique*, Collection Berr, Paris, 1927.

Wallon (Henri). — *Histoire de l'esclavage*, 3 volumes, Paris, 1847.

REVUES ET JOURNAUX

Revue du droit public et de la science politique

Année 1938 : Duclos (P.). — *L'accession des naturalisés aux fonctions publiques et le droit français.*

Année 1939 : Delbez (L.). — *Une conquête du droit public* : le contrat de travail.

Revue de Droit International Privé

Année 1935 : Pradelle (A. de La). — *La nouvelle condition du naturalisé.*

Journal de Droit International

Année 1927 : Bartin. — *Caractères des sources de droit international privé.*

Année 1930 : Perroud. — *Principes de droit international privé selon la loi et la jurisprudence française.*

Revue d'Economie Politique

Années 1931 à 1939 :

Picard. — *Le marché du travail.*
Rist (Ch.). — *La France économique.*
Oualid (W.). — *La législation sociale.*

Année 1935 : Wlocewski. — *Y a-t-il trop d'étrangers en France ?*

Revue Politique et Parlementaire

Année 1920 :

Nogaro. — *Les récentes conventions d'émigration et d'immigration.*
— *L'introduction de la main-d'œuvre étrangère.*

Revue d'Immigration

Année 1930 : Statistiques.

Publications du Bureau International du Travail

Etudes et documents.
Revue internationale du Travail
Information sociales.
Documents de la Conférence Internationale du Travail.
Annuaire des statistiques du Travail.

Gazette de Lausanne

24 *octobre* 1941 : Vaucher (R.). — *Une visite au camp des travailleurs étrangers de Manzat* (P.-de-D.).

14 *août* 1942 : Vaucher (R.). — *Le droit d'asile, tradition chrétienne, tradition française.*

Le Temps

N^os^ des 16-18-19-22-24-26 septembre 1941.
Articles de Aymès (G.). — *La lutte contre le chômage.*

JOURNAUX OFFICIELS

Documents Parlementaires

Année 1892 : Chambre des Députés, p. 768.
Année 1919 : Chambre des Députés, annexe 6927.
Année 1920 : Chambre des Députés, annexe 248, p. 163.
Année 1921 : Chambre des Députés, annexe 2858.

Année 1931 :Chambre des Députés, annexes 5566 et 5567.
Année 1936 : Sénat : annexes 212 et 553.

DEBATS PARLEMENTAIRES

Année 1934 : Séance du 28 novembre, p. 2726 et séance du 29 novembre, p. 2789.

AUTRES SOURCES

Les archives contemporaines, système Keesing. Documentation chronologique illustrée des événements mondiaux. Internationale d'impression et d'édition S.A. Bruxelles.

Documents transais, juin 1942.

Encyclopédie française.

Imp. F. Boissbau, Rue du Taur, 34 - Toulouse
TW - N° 8105 -25-11-1942